



HAL
open science

Les fonds internationaux en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire

Daisy Schmitt

► **To cite this version:**

Daisy Schmitt. Les fonds internationaux en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Droit. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2016. Français. NNT : 2016PA01D006 . tel-01513061

HAL Id: tel-01513061

<https://theses.hal.science/tel-01513061>

Submitted on 24 Apr 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE PARIS 1 – PANTHEON-SORBONNE
École Doctorale de Droit de la Sorbonne (EDDS)

Thèse pour l'obtention du grade de docteur en droit
Présentée et soutenue publiquement le 3 février 2016
Discipline : Droit international

Daisy SCHMITT

Les Fonds internationaux en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire

Sous la direction de Monsieur le Professeur Hervé ASCENSIO

JURY

M. Hervé ASCENSIO, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, directeur de recherche

M. Jean-Marc SOREL, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

M. Sébastien TOUZÉ, Professeur à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas, Rapporteur

Mme Muriel UBÉDA SAILLARD, Professeur à l'Université Lille 2, Rapporteur

L'Université Paris I Panthéon-Sorbonne n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions devront être considérées comme propres à leurs auteurs.

Je remercie tout d'abord monsieur le Professeur Hervé Ascensio, directeur de ma thèse, pour ses précieux conseils et son encadrement.

Je remercie également celles et ceux avec lesquels j'ai eu l'occasion de travailler au cours de mes stages au sein de Fonds internationaux et qui ont partagé avec moi leur expertise en répondant patiemment à mes questions. Merci à Katharina Peschke, Pieter De Baan et Kristin Kalla du Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale. Merci à Yulia Babuzhina, Laurence André, Sarah Nunez, Ennio Boati et Marina Narvaez du Fonds des Nations Unies pour les victimes de torture, et Mélanie Clerc du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage. Merci également à Monica Belalcazar et Alexia Taveau de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Etienne Michaud du Fonds Mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et Karen Schmidt Juergens du Fonds international pour le développement agricole.

Je remercie également le Professeur Laurence Boisson de Chazournes, le Professeur Janine Revel, Ismaël Omarjee, Karine Bonneau, Mariana Pena, Katherine Booth et Antoine Bernard pour leur soutien et leurs conseils.

Enfin, je remercie ma famille et mes amis pour leur précieux appui et leurs multiples relectures. Merci à ma mère, Mickaël, Marie-Léa, Annie, Michelle, Camille, Marjolaine, Elliot, Alice, Caroline, Soumaya, Julie, Jonathan et Rosalie.

SOMMAIRE

SIGLES, ABREVIATIONS ET ACRONYMES

RESUME

INTRODUCTION GENERALE

PREMIÈRE PARTIE : La constitution des Fonds internationaux

TITRE I : La création de Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire

CHAPITRE I : La création de Fonds comme réponse aux violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire : une typologie

CHAPITRE II : Les motifs de création

CHAPITRE III : Les moyens de création

TITRE II : L'organisation des Fonds

CHAPITRE I : La personnalité juridique des Fonds internationaux

CHAPITRE II : Le degré d'indépendance des Fonds internationaux à l'égard des organisations internationales

SECONDE PARTIE : L'action des Fonds internationaux

TITRE I : La fonction de réparation

CHAPITRE I : Le financement des réparations

CHAPITRE II : La mise en œuvre des ordonnances de réparation

TITRE II : La fonction d'assistance

CHAPITRE I : Le financement des Fonds par des contributions volontaires

CHAPITRE II : Le versement d'aides aux victimes, le rôle de donateur

CONCLUSION GENERALE

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

INDEX THEMATIQUE

TABLE DES MATIERES

SIGLES, ABREVIATIONS ET ACRONYMES

AEP	Assemblée des États Parties au Statut de la Cour pénale internationale
AGNU	Assemblée générale des Nations Unies
AWF	Fonds pour les femmes asiatiques
BCPD	Bureau du conseil public pour la Défense de la Cour pénale internationale
BCPV	Bureau du conseil public pour les victimes de la Cour pénale internationale
CADH	Convention américaine relative aux droits de l'homme
CADHP	Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
CAT	Comité contre la torture
CCPI	Coalition pour la Cour pénale internationale
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CESDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme
CIADH	Cour interaméricaine des droits de l'homme
CINU	Commission d'indemnisation des Nations Unies
CIJ	Cour internationale de Justice
CPI	Cour pénale internationale
CPJI	Cour permanente de Justice internationale
Déclaration des principes fondamentaux de justice	Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies
EECC	Commission Éthiopie-Érythrée
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
Fonds mondial	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
FPLC	Forces patriotiques pour la libération du Congo
FPV	Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale

FRPI	Force de résistance patriotique de l'Ituri
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HRTD	Division des traités relatifs aux droits de l'homme du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
ICHEIC	<i>International Commission on Holocaust Era Insurance Claims</i>
IDI	Institut de droit international
IIDH	Institut international de droit humanitaire
MPTF	Bureau des fonds multipartenaires du Programme des Nations Unies pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
Principes contre l'impunité	Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité
Principes fondamentaux	Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire
RDC	République démocratique du Congo
RPP	Règlement de procédure et de preuve de la Cour pénale internationale
RRDD	Division de la recherche et du droit au développement du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
SSB	Section des services d'appui du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
Statut de Rome	Statut de la Cour pénale internationale
TPIR	Tribunal pénal international pour le Rwanda
TPIY	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population

UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
UNITAID	Facilité internationale d'achats de médicaments
UNVFVS	Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage
UNVFVT	Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture
UPC	Union des patriotes congolais
VRWG	Groupe de travail sur les droits des victimes (Coalition pour la Cour pénale internationale)

**LES FONDS INTERNATIONAUX EN FAVEUR DES VICTIMES DE VIOLATIONS
DES DROITS DE L'HOMME ET DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE**

Alors que des politiques publiques d'aide aux victimes d'infractions sont apparues dans la législation de nombreux États à la fin du siècle dernier, ce phénomène s'est également instillé dans l'ordre international. Instruments de financement de ces politiques, plusieurs Fonds ont été institués aux Nations Unies en faveur de victimes de diverses violations des droits de l'homme. La Cour pénale internationale s'est elle aussi dotée d'un outil de financement – et de mise en œuvre – des réparations qu'elle ordonne. Le Fonds au profit des victimes vise à garantir l'effectivité de la justice réparatrice et constitue une initiative pionnière dans le domaine de la justice pénale internationale. L'objectif de cette thèse est d'apprécier l'efficacité de ces mécanismes en tant qu'instruments d'aide aux victimes en recherchant dans leurs règles de fonctionnement, leurs stratégies de financement, leurs modes d'action et la nature de leur personnalité juridique, les causes de leur efficacité ou de leur inefficacité. À mesure que nous explorons la catégorie juridique mal connue des Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, nous dressons un constat contrasté, qui permet d'imaginer la transposition des procédures, stratégies et interprétations appliquées par certains Fonds ou autres institutions financières nationales et internationales, là où l'aide aux victimes n'est pas adéquate. La volonté politique des États demeure toutefois un facteur souvent incontournable. Le potentiel de ces mécanismes reste sous exploité, au détriment des victimes.

**INTERNATIONAL TRUST FUNDS FOR VICTIMS OF VIOLATIONS OF HUMAN RIGHTS LAW
AND INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW**

While crime victim assistance policy became part of the law of many countries at the end of the last century, it has permeated the international order as well. To finance this policy, the United Nations (UN) has set up several funds for victims of varied human rights violations. The International Criminal Court (ICC) itself created a financing – and implementing - tool for administering reparations it orders: its Trust Fund for Victims (TVF), that aims at guaranteeing the effectiveness of restorative justice, is a pioneering initiative in the field of international criminal justice. The purpose of this thesis is to assess the effectiveness of these mechanisms as victim aid instruments by investigating the causes of their efficiency or ineffectiveness in their operational rules, financing strategies, modes of action and nature of their legal personality. Our exploration of the little known legal category of international funds for victims of violations of human rights and international humanitarian law is revealing a mixed picture that enables to consider transposing procedures, strategies and interpretations implemented by some funds or other national or international finance institutions, into schemes where assistance to victims is not adequate. However, the political will of states often continues to be a key driver. The potential of those mechanisms remains underused at the expense of victims.

INTRODUCTION

1. La victime, longtemps délaissée au profit de l'auteur du dommage est peu à peu devenue au fil du XXème siècle un objet d'étude privilégié. Très vite, ses besoins de soutien, d'assistance et de réparation ont été soulignés¹ et assimilés à des droits. En droit international comme dans les droits nationaux, un mouvement en faveur des victimes s'amorce, la justice réparatrice (*restorative justice*) fait son apparition aux côtés de la justice répressive (*retributive justice*) ou se renforce, montrant que « *le crime entraîne un dommage à un être de chair autant qu'il constitue une atteinte à un ordre public abstrait* »². La responsabilité de l'octroi des mesures d'aide aux victimes, et donc de leur financement, apparaît alors comme une question centrale. Considérée comme pesant en premier lieu sur l'auteur du dommage – ou sur les compagnies d'assurance –, il a été envisagé que cette responsabilité puisse être déplacée de manière subsidiaire vers l'État lorsque le criminel est inconnu, n'est pas appréhendé, est insolvable³, ou encore lorsque la source du préjudice est naturelle ou accidentelle et que l'assurance fait défaut. La réalisation effective de l'indemnisation devient une tâche d'ordre public⁴. L'État peut ajouter des lignes à son budget pour financer des mesures en faveur des victimes⁵. Le financement de ces mesures peut aussi être pris en charge par l'État lorsque la responsabilité en cause est étatique. Pour soulager l'État, d'autres

¹ Voir Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation n° R (85) 11 sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale, 28 juin 1985.

² PRADEL J., *Droit pénal comparé*, Précis Dalloz, Paris, 2008, p. 426. Voir également JEANGENE VILMER J-B., *Réparer l'irréparable: les réparations aux victimes devant la Cour pénale internationale*, Presses Universitaires de France, Paris, 2009, pp. VII-VIII.

³ Sur l'indemnisation des victimes d'infractions par l'État, voir PRADEL J., *Droit pénal comparé*, *op. cit.* note 2, pp. 425-426; Sur la naissance du modèle pénal-solidariste défini par opposition au modèle pénal-rétributif, voir DELMAS-MARTY M., « Des victimes : repères pour une approche comparative », *Revue de science criminelle et droit pénal comparé*, No. 2, 1984, pp. 216-220. Voir également, Assemblée générale des Nations Unies, Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, A/RES/40/34, 29 novembre 1985, §12 ; ainsi que les textes du Conseil de l'Europe encourageant l'adoption d'une politique commune dans ce sens: Comité des Ministres, Résolution (77) 27 sur le dédommagement des victimes d'infractions pénales, 28 septembre 1977 ; Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STE n°116), 24 novembre 1983 et son rapport explicatif reproduit dans le recueil de textes publié par le Conseil de l'Europe, *soutien et aide aux victimes*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2^e édition, 2007, pp. 15-28 ; Assemblée générale des Nations Unies, Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, A/RES/60/147, 16 décembre 2005, §16.

⁴ DELMAS-MARTY M., « Des victimes : repères pour une approche comparative », *op. cit.* note 3, pp. 218-219.

⁵ En France, la loi du 3 janvier 1977 relative à l'indemnisation des victimes d'infraction a créé des commissions d'indemnisation (CIVI) chargées d'indemniser les victimes d'infractions lorsque l'auteur est inconnu ou insolvable. Au départ, les indemnisations prononcées étaient prélevées sur les fonds publics. Voir LOPEZ G., FILIZZOLA G., *Victimes et victimologie*, Presses Universitaires de France, Paris, 1995, pp. 103-104.

financements peuvent être envisagés, par exemple grâce à l'instauration de taxes prélevées à l'occasion de certains types d'activités. Cette technique a été utilisée au niveau national⁶ et au niveau international⁷. La mise en place d'un Fonds permet de centraliser les sommes destinées aux victimes mais n'est pas nécessairement systématique⁸. Afin de compléter les politiques publiques nationales d'aide aux victimes ou de pallier leur absence, certaines organisations internationales ont également institué des Fonds de solidarité au niveau international. La présente étude se concentrera sur les Fonds établis au niveau international pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire et aura pour objectif de déterminer si ces instruments sont appropriés, s'ils remplissent efficacement leur rôle en faveur des victimes.

2. La création de Fonds en faveur des victimes relève d'une logique de solidarité entre les êtres humains. Que l'aide soit dispensée gracieusement ou en vertu d'une responsabilité, ces Fonds incarnent la solidarité de la société ou de la communauté internationale qui se mobilise pour offrir aux victimes un secours ou leur permettre d'accéder à leurs droits. La logique à l'origine de la création des Fonds internationaux est analogue à celle ayant inspiré l'idée de justice pénale internationale. Émanation contemporaine de cette justice, la Cour pénale internationale (CPI), tout comme les diverses autres juridictions pénales internationales établies avant elle, est née de l'idée selon laquelle les horreurs de masse touchent la communauté internationale dans son ensemble⁹ et entraînent l'obligation de poursuivre et de juger les responsables de crimes de droit international¹⁰. L'idée de remédier au sort des victimes de ces crimes¹¹ s'installera progressivement en parallèle, jusqu'à prendre corps dans

⁶ Après la vague d'attentats parisiens dans les années 1980, les fonds publics sur lesquels étaient prélevées les indemnités prononcées par les CIVI françaises se sont avérés insuffisants. Le législateur a donc décidé d'instituer un système d'indemnisation intégrale des préjudices des victimes d'actes de terrorisme fondé sur la solidarité nationale. La loi du 9 septembre 1986 a créé le Fonds de garantie financé par des prélèvements supplémentaires effectués sur les contrats d'assurance souscrits en France. La compétence du Fonds de garantie a ensuite été élargie à toutes les victimes relevant de la compétence des CIVI et le financement étatique a disparu.

⁷ On peut citer l'exemple du financement des Fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL), fondé sur la taxation de la réception de certains types d'hydrocarbures par voie maritime. Voir *infra*, §56.

⁸ Voir la Recommandation Rec (2006) 8 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur l'assistance aux victimes d'infractions, 14 juin 2006, §8, recommandant aux États de mettre en place des Fonds d'indemnisation des victimes d'infractions commises sur leur territoire. Voir également LAZERGES Ch., « L'indemnisation n'est pas la réparation », in GIUDICELLI-DELAGE G., LAZERGES CHRISTINE (dir.), *La victime sur la scène pénale en Europe*, Presses Universitaires de France, Paris, 2008, p. 233-235.

⁹ Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 17 juillet 1998, A/CONF.183/9 (ci-après, « Statut de Rome »), neuvième alinéa du Préambule. Voir également ABLINE G., « la désignation des juges et du procureur de la Cour pénale internationale », *Journal du droit international*, 2004, p. 466.

¹⁰ Statut de Rome, sixième alinéa du Préambule.

¹¹ *Ibid.*, deuxième alinéa du Préambule.

la création d'un Fonds au profit des victimes, institué aux côtés de la Cour¹². Le désir de la communauté internationale de permettre aux victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire de recevoir une aide concrète a aussi inspiré la création de plusieurs Fonds au sein du système des Nations Unies. Ces Fonds fournissent aux victimes les réparations et l'assistance que leur État ou les auteurs de crimes n'ont pu leur procurer¹³.

3. Les Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire recèlent un certain nombre de spécificités qui les singularisent par rapport à une multitude d'organismes présentant des similarités avec eux en termes de dénomination, de fonction, ou agissant dans des domaines connexes. La définition des termes du sujet permettra d'établir quelles sont les entités qui appartiennent à la catégorie juridique objet de la présente étude et d'identifier celles qui doivent en être exclues (I). Il conviendra ensuite de mentionner l'état de la doctrine sur le sujet et l'intérêt de notre recherche (II). Quelques précisions d'ordre méthodologique seront ensuite nécessaires (III) avant de parvenir à la présentation de la problématique (IV) puis du plan de l'étude (V).

I. Définitions

4. En premier lieu, l'essence d'un Fonds est d'exercer une activité financière, ce qui ne constitue la fonction principale que d'un nombre restreint d'organismes ayant pourtant adopté cette dénomination¹⁴ (A). Pour caractériser l'internationalité des Fonds, seuls certains critères seront retenus (B). La distinction sera ensuite opérée entre les Fonds en faveur des victimes et divers organismes dont l'intervention n'est pas soumise à la qualification des bénéficiaires de l'aide en tant que victimes (C). Enfin, il conviendra de déterminer quelles sont les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire couvertes par les mandats des Fonds internationaux en faveur des victimes (D).

¹² *Ibid.*, article 79.

¹³ Voir BASSIOUNI C., "International Recognition of Victims' Rights", *Human Rights Law Review*, issue 6, 2006, p. 277.

¹⁴ Nous adopterons ici une approche similaire à celle suivie par le Professeur Hervé Ascensio pour appréhender la notion de juridiction internationale. Il explique que pour déterminer la qualité de juridiction, il faut dépasser la dénomination de l'entité, même si elle constitue tout de même un indice pour qualifier un organe de juridiction, et recourir à des critères. Voir ASCENSIO H., « La notion de juridiction internationale en question », in Société française de droit international, *La juridictionnalisation du droit international, colloque de Lille*, Pedone, Paris, 2003, pp. 163-202.

A) Les Fonds

5. Le terme « *fonds* », *fonz* en ancien français, provient du latin *fundus*, au double sens de « *fond d'un objet* » et « *fonds de terre* »¹⁵ qui signifie également « *bien* », « *propriété* », « *domaine* ». Une distinction est ensuite apparue entre « *fond* » et « *fonds* » à l'aide de cet « *s* » qui constitue la marque du nominatif dans l'ancien français – le terme « *fond* » signifiant la partie la plus basse d'une chose creuse, la plus profonde, la plus éloignée (le fond de la mer, bas-fond), ou ce qui est essentiel, fondamental (le fond de la question). Le mot « *fonds* » peut recouvrir plusieurs sens et s'utilise dans plusieurs expressions. Il est par exemple possible de faire référence au sol d'une terre, d'un domaine ; à des biens, comme dans l'expression « *fonds de commerce* », « *bien-fonds* »¹⁶, « *fonds dotal* » ; au fonds d'une bibliothèque ou d'un musée; aux qualités d'une personne dont on pourra dire qu'elle a un « *bon fonds* », un grand « *fonds de savoir* », « *un fonds de santé admirable* » ; ou encore à une « *somme d'argent* », un « *capital* »¹⁷, un « *compte spécial* »¹⁸, des « *moyens financiers* », comme dans l'expression « *fonds publics* », « *à fonds perdu* »¹⁹... Ici, c'est de cette dernière signification dont il s'agit manifestement, le sens économique du terme, mais à laquelle vient s'ajouter une notion d'utilité, un but. Le fonds devient alors un « *capital exploitable* »²⁰, « *une réserve d'argent ou de valeurs destinées à un usage donné* »²¹, un cadre budgétaire. Mais davantage, le dictionnaire Le Robert nous indique que le terme « *fonds* », par métonymie, peut faire référence à un « *organisme chargé de financer et de gérer des crédits affectés à des dépenses particulières* ». Il donne ensuite les exemples français, entre autres, du Fonds de garantie automobile (FGA), et du Fonds de développement économique et social (FDES) ; et international, du Fonds monétaire international (FMI)²². Ce dernier sens métonymique est celui que nous retiendrons ici. Utilisé dans ce sens, le mot « *fonds* » se verra attribuer une majuscule.

¹⁵ DUBOIS J., MITTERAND H., DAUZAT A., *Dictionnaire étymologique*, Larousse, Paris, 2007, p. 331.

¹⁶ REY A., REY-DEBOVE J. (dir.), *Le Petit Robert 1, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Le Robert, Paris, 1992, p. 803.

¹⁷ Dans la fable de La Fontaine *Le Laboureur et ses enfants*, le laboureur mourant dit à ses enfants : « *Travaillez, prenez de la peine : c'est le fonds qui manque le moins.* » Ici le mot fonds semble être associé à l'idée de capital, de valeurs, le travail étant la valeur la plus sûre.

¹⁸ [<http://www.linternaute.com/dictionnaire/fr/definition/fonds/>]. Tous les liens internet indiqués peuvent être considérés comme actifs à la date du dépôt de la thèse.

¹⁹ REY A., REY-DEBOVE J. (dir.), *Le Petit Robert 1, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, op. cit. note 16, p. 803.

²⁰ *Le Robert Dictionnaire de la langue française*, tome IV, 1985, p. 608.

²¹ [<http://fr.wiktionary.org/wiki/fonds>].

²² *Le Robert Dictionnaire de la langue française*, op. cit. note 20, pp. 607-608.

6. Du point de vue fonctionnel, le propre d'un Fonds étant seulement d'être constitué d'une somme d'argent, faisant de lui « *un organisme chargé de financer* », on retiendra ici les Fonds assumant un rôle principalement financier fondé exclusivement sur cette somme d'argent. Cette fonction nécessite le déploiement en amont d'une activité de collecte de fonds, suivie de leur distribution, impliquant ensuite une activité de supervision, de contrôle et d'évaluation de l'utilisation des ressources dépensées. Il conviendra donc de dépasser la dénomination des institutions et de s'attacher uniquement à celles ayant un caractère financier, dont l'activité s'arrête à la distribution de sommes d'argent et au contrôle, à l'exclusion des organismes opérationnels, s'impliquant dans la mise en œuvre des projets financés. En effet, certains organismes dénommés « Fonds » se rapprochent plutôt du modèle de l'agence, qui déploie elle-même une action en faveur de la protection des droits de l'homme, travaillant en collaboration avec des partenaires, plus qu'ils ne financent des bénéficiaires. A titre d'exemple, le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF)²³, qui a pour mandat d'« *assurer à chaque enfant, santé, éducation, égalité et protection* », reçoit des financements des secteurs public et privé afin de mettre en œuvre ses propres opérations, grâce à sa structure décentralisée lui assurant une présence dans plus de 190 pays. Les programmes de protection de l'enfance conduits par l'UNICEF incluent par exemple des actions de plaidoyer au Ghana pour améliorer l'enseignement et augmenter la scolarisation dans les écoles maternelles²⁴. L'UNICEF ne constitue donc pas un Fonds au sens strict et se situe plutôt parmi les agences opérationnelles des Nations Unies, qui peuvent déboursier des financements mais dont le rôle est bien plus étendu.

Appartient également à cette catégorie d'agences opérationnelles, le Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA) créé en 1967 pour aider les États à développer et renforcer leurs politiques en matière de santé, de lutte contre les violences et pour l'égalité femmes-hommes, et qui est aujourd'hui un acteur de terrain. En 2013, il a par exemple aidé la Chine à rédiger une loi contre les violences au sein de la famille²⁵ et a développé des manuels destinés aux professeurs kirghizes visant à apprendre aux jeunes à vivre sainement²⁶. Les attributions du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), créé en 1985 par

²³ L'UNICEF a été créé par la résolution 57 (I) du 11 décembre 1946 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

²⁴ Voir le Rapport annuel de l'UNICEF, 2011, pp. 13-14 [http://www.unicef.org/french/publications/files/UNICEF_Annual_Report_2011_FR_053012.pdf].

²⁵ Voir UNFPA, *Realizing the Potential*, Annual report, 2013, p. 24 [http://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA%20AR%202013_LR_FINAL.pdf].

²⁶ *Ibid.*, p. 36.

l'Assemblée générale²⁷ pour promouvoir la participation des femmes à la vie économique et politique des pays en voie de développement et améliorer la condition des femmes à travers le monde, dépassaient aussi largement celles d'un Fonds²⁸. Tous ces organismes appelés « *fonds* », appartiennent à la catégorie des « *Programmes et fonds* » des Nations Unies. Ils peuvent exercer une activité de financement, mais exercent aussi une activité d'exécution. Pour ces acteurs, l'appellation « *fonds* » n'a pas de réelle signification car rien ne permet de les différencier de n'importe quel organisme opérationnel, comme par exemple les « *Programmes* » des Nations Unies. Ceci rendrait leur étude moins originale, moins spéciale. Ces organismes seront donc exclus du champ de notre recherche. Certaines agences opérationnelles administrent en revanche des Fonds remplissant un rôle strictement financier comme le Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour éradiquer la violence à l'égard des femmes, et le Fonds pour l'égalité des sexes, gérés auparavant par l'UNIFEM et aujourd'hui par ONU Femmes.

7. Certains Fonds qui exercent un rôle de financement fournissent également un appui technique à l'exécution des projets qu'ils subventionnent, généralement pour aider les candidats à concevoir leurs projets et les encadrer, sans s'investir dans l'exécution proprement dite qui demeure la responsabilité des bénéficiaires. C'est le cas par exemple du Fonds au profit des victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale, du Fonds international de développement agricole (FIDA)²⁹ ou encore du Fonds mondial pour l'éducation. Ces organismes exercent essentiellement leur action en attribuant des subventions et constituent donc de réels « *Fonds* ». Cet appui à l'exécution ne fait pas de ces mécanismes des agences opérationnelles.

²⁷ L'UNIFEM était issu du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour la femme créé en 1976 dans un objectif temporaire pour la décennie des Nations Unies pour la femme – constituant lui-même le prolongement du Fonds de contributions volontaires pour l'Année internationale de la femme créé en 1974.

²⁸ En 2009, l'UNIFEM a par exemple fourni une assistance technique au Ministère des droits des femmes népalais pour rédiger une loi pour la prévention de la violence domestique ainsi que les décrets d'application de cette législation. Voir UNIFEM, Annual report 2009-2010, p. 9 [<http://www.refworld.org/docid/4c3c0b5a2.html>].

²⁹ Voir le document sur la politique du FIDA concernant la supervision et l'appui à l'exécution, ainsi que les lignes directrices régissant ces domaines, tous deux publiés en septembre 2007 : Politique, Supervision et appui à l'exécution, septembre 2007 [<http://www.ifad.org/pub/policy/supervision/f.pdf>] ; Guidelines, supervision and implementation support of projects and programmes funded from IFAD loans and grants, September 2007 [<http://www.ifad.org/operations/projects/supervision/guidelines.pdf>].

8. Contrairement aux banques internationales de développement, les Fonds peuvent seulement recevoir des contributions et n'ont pas la capacité d'emprunter³⁰. La dénomination de certaines institutions peut parfois être trompeuse. Le Répertoire Dalloz de droit international donne l'exemple de la Banque islamique de développement qui, ne pouvant pas emprunter, est juridiquement un Fonds et non une banque³¹. Certaines banques internationales de développement peuvent aussi se doter de Fonds afin de compléter leur offre financière : le Fonds africain de développement est par exemple une filiale de la Banque africaine de développement³².

9. Il convient également ici de s'interroger sur les différentes dénominations utilisées pour désigner des Fonds, en français et en anglais. En français, on retrouve l'appellation « *Fonds* »³³, « *Fonds de contributions volontaires* »³⁴ ou « *Fonds d'affectation spéciale* »³⁵. En anglais, les termes « *Fund* », « *Voluntary Fund* »³⁶ ou « *Trust Fund* »³⁷ sont utilisés. Le terme « *trust* » est défini par le dictionnaire financier en ligne Investopedia, comme :

« *A fiduciary relationship in which one party, known as a trustor, gives another party, the trustee, the right to hold title to property or assets for the benefit of a third party, the beneficiary* »³⁸.

La notion de « *Trust Fund* » est définie comme suit:

« *A trust fund is a fund comprised of a variety of assets intended to provide benefits to an individual or organization. The trust fund is established by a grantor to provide financial security to an individual, most often a child or grandchild - or organizations, such as a charity or other non-profit organization* »³⁹.

³⁰ La capacité d'emprunter est en principe réservée aux organisations dotées d'un capital offrant ainsi des garanties aux emprunteurs. Voir BASTID BURDEAU G., « Les finances des organisations internationales », in LAGRANGE E., SOREL J.-M. (dir.), *Traité de droit des organisations internationales*, LGDJ, Lextenso éditions, Paris, 2013, pp. 568-569, 573-574, 587.

³¹ SAUNIER Philippe, « Banques internationales de développement », Répertoire de droit international, Dalloz, 2^e édition, Tome I.

³² *Ibid.*

³³ « *Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale* ».

³⁴ « *Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de la traite des personnes* ».

³⁵ « *Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour le Chili* », « *Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour l'Afrique du Sud* ».

³⁶ « *UN Voluntary Fund for Victims of Torture* ».

³⁷ « *The Trust Fund for Victims* », « *United Nations Voluntary Trust Fund for Victims of Human Trafficking* », « *United Nations Trust Fund for Chile* »...

³⁸ [<http://www.investopedia.com/terms/t/trust.asp#axzz21S4VAScc>].

³⁹ [<http://www.investopedia.com/terms/t/trust-fund.asp>].

Compte tenu de la définition du terme français « *fonds* » exposée ci-dessus, il semble que la notion de « *trust fund* » soit plus précise, dans la mesure où il est spécifié qu'un « *trust fund* » est établi pour assurer la sécurité financière d'individus ou organisations sans but lucratif, et le terme « *trust* » pouvant impliquer une relation tripartite. On retrouve ces éléments dans la fonction et la structure des Fonds internationaux⁴⁰. La question se pose de savoir si en pratique la présence ou l'absence du terme « *Trust* » devant le terme « *Fund* » ou de la mention « *d'affectation spéciale* » dans l'intitulé de certains Fonds implique une différence. Il semble que ces nuances dans les appellations officielles des Fonds présentent un caractère fortuit. En effet, par exemple, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, dans son rapport annuel de 2011 précise : « *Voluntary contributions to support OHCHR's activities at headquarters and in the field are channeled and managed through nine trust funds* »⁴¹. Or parmi ces neuf « *Trust Funds* », se trouvent des Fonds aux multiples dénominations : « *Fund* », « *Trust Fund* », « *Voluntary Fund* », « *Voluntary Trust Fund* »... La dénomination précise du Fonds ne semble donc pas pertinente.

10. Aux Nations Unies, ce qui caractérise ces « *Trust Funds* » ou « *Fonds d'affectation spéciale* » est d'une part le fait qu'ils sont soumis au Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies⁴², et d'autre part le fait qu'ils sont financés par des contributions extérieures au budget général des Nations Unies (en vertu du Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, les contributions à ces Fonds doivent leur être spécifiquement destinées⁴³). En effet, le rapport annuel du HCDH précité précise plus loin à propos d'autres Fonds qu'ils ne sont pas des « *Trust Funds* » conformément aux Règles de gestion financière et Règlement financier des Nations Unies⁴⁴. Le Secrétaire général des Nations Unies, dans une circulaire de 1982 sur la constitution et la gestion des Fonds d'affectation spéciale, définit ces Fonds extrabudgétaires de l'Organisation des Nations Unies comme des :

⁴⁰ Les fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire (*trustees*), sont créés et financés par la communauté internationale (*trustor ou grantor*), pour aider les victimes en assurant la sécurité financière des organisations qu'ils subventionnent (*beneficiary*).

⁴¹ OHCHR Report 2011, Funds administered by OHCHR, p. 154 [http://www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/ohchr_report2011_web/allegati/18_Funds_administred_by_OHCHR.pdf].

⁴² Voir Circulaire du Secrétaire général, Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, ST/SGB/2013/4, 1^{er} juillet 2013, articles 4.13 et 4.14. Voir aussi la règle 104.3.

⁴³ *Ibid.*, articles 3.12 et 3.13.

⁴⁴ « *In addition, this chapter describes two small funds managed by OHCHR, although they are not trust funds as per the United Nations Financial Regulations and Rules (the OP-CAT Special Fund and the Contingency Fund)* », voir OHCHR Report 2011, *op. cit.* note 41, p. 154.

« Comptes établis, en vertu de mandats déterminés ou en vertu d'accords déterminés, pour comptabiliser les recettes et les dépenses relatives aux contributions volontaires versées pour financer en totalité ou en partie des activités compatibles avec les buts et les principes de l'Organisation.

A l'organisation des Nations Unies, les fonds d'affectation spéciale sont subdivisés en a) fonds généraux d'affectation spéciale, et b) fonds d'affectation spéciale pour la coopération technique »⁴⁵.

« Les fonds généraux d'affectation spéciale sont constitués pour appuyer n'importe quelles activités, sauf celles qui concernent exclusivement la coopération technique. Les fonds généraux d'affectation spéciale peuvent être utilisés, par exemple, pour renforcer ou élargir le programme de travail d'une ou de plusieurs unités administratives du Secrétariat ou à des fins humanitaires et de secours pour fournir une assistance directe dans des cas d'urgence. Les fonds généraux d'affectation spéciale peuvent être constitués pour des activités de caractère continu ou pour une longue période, la programmation de leurs ressources étant annuelle, ou à des fins déterminées et/ou pour une courte période »⁴⁶.

Les Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire se situent dans la catégorie des Fonds généraux d'affectation spéciale. Au sein de la circulaire du Secrétaire général, une distinction est opérée avec certains Fonds mentionnés plus haut : ces directives ne s'appliquent pas aux Fonds de contributions volontaires tels que l'UNICEF, l'UNFPA, ceux du PNUD⁴⁷...

11. Du point de vue institutionnel, les sommes d'argent – ou fonds – récoltés, sont gérés par des appareils administratifs – constituant donc également, par métonymie des « *Fonds* » –, divergeant selon les institutions. Ceux-ci sont souvent constitués de conseils d'administration ou de direction, généralement composés d'un nombre restreint d'experts désignés ou élus, chargés de recommander ou de décider de l'affectation des sommes collectées et des orientations politiques régissant l'attribution des subventions. Ces conseils sont ordinairement assistés de secrétariats, chargés de la gestion quotidienne des Fonds. Par exemple, le Fonds au profit des victimes (FPV) de la CPI est administré par un conseil de

⁴⁵ Circulaire du Secrétaire général, Constitution et gestion des fonds d'affectation spéciale, ST/SGB/188, 1^{er} mars 1982, Annexe, §2.

⁴⁶ *Ibid.*, §13. Pour la définition des fonds d'affectation spéciale pour la coopération technique, voir §15.

⁴⁷ *Ibid.*, §3. Voir également l'évaluation des risques présentés par les *trust funds* effectuée par le Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies où cette même distinction est opérée, Office of Internal Oversight Services, Internal Audit Division, Risk Assessment, General trust funds, 16 February 2011, Assignment No. AG2009/510/02, p. 1, §2.

direction qui agit seul, assisté d'un secrétariat⁴⁸. Lorsque le conseil n'est que d'administration et non de direction, une entité supérieure intervient dans la gestion du Fonds. Celle-ci peut être une personnalité jouissant d'une grande autorité. Par exemple, les Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture (UNVFVT) et pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage (UNVFVS) (ces deux Fonds sont aussi appelés les « *Fonds humanitaires* ») sont administrés par le Secrétaire général des Nations Unies, sur les recommandations de leurs conseils d'administration respectifs, assistés d'un secrétariat commun. Suivant une logique similaire, au Fonds pour l'égalité des sexes, un comité technique indépendant composé d'experts en droits économiques et politiques des femmes émet des recommandations concernant les subventions, qui sont ensuite ratifiées par le comité directeur du Fonds composé de personnalités éminentes des Nations Unies, d'institutions nationales de certains pays et de la société civile. Au sein des Fonds ayant le statut d'organisation internationale, l'organe supérieur est généralement un organe intergouvernemental. Un des Fonds les plus célèbres, le Fonds Monétaire International, créé en 1944 pour veiller à la stabilité du système monétaire international suite à la Grande Dépression des années 1930, est par exemple géré au quotidien par un conseil d'administration, qui suit les orientations du conseil des gouverneurs, la plus haute autorité du FMI, où sont représentés tous les États membres⁴⁹. De même, le FIDA est géré par un conseil d'administration qui surveille les opérations et approuve les prêts et les dons, mais les grandes décisions sont prises par le conseil des gouverneurs où siègent les représentants de ses États membres⁵⁰. Les organes supérieurs et conseils d'administration jouent un rôle complémentaire, apportant chacun une forme de légitimité différente aux décisions prises. Les conseils d'administration ou de direction ainsi que les secrétariats sont réputés faire partie intégrante des Fonds au sens métonymique du terme. Cela peut également être le cas de l'organe supérieur, mais sa position est plus ambiguë lorsqu'il est emprunté à une autre structure.

12. Le sens métonymique attaché au terme « *fonds* » n'est pas toujours de mise, et il arrive qu'un « *fond* » soit constitué d'une simple somme d'argent, dont la gestion revient alors à une entité séparée dénommée différemment : une commission d'indemnisation, par

⁴⁸ Assemblée des États Parties, Création du Secrétariat du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, Résolution ICC-ASP/3/Res.7, 10 septembre 2004.

⁴⁹ Voir Fonds monétaire international, Qu'est-ce que le Fonds monétaire international, 2004, pp. 13-14 [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/fre/whatf.pdf>].

⁵⁰ Voir le site internet du Fonds international de développement agricole : [<http://www.ifad.org/governance/ifad/gb.htm>].

exemple. La résolution 692 adoptée par le Conseil de sécurité en 1991⁵¹ a créé un Fonds d'indemnisation destiné à indemniser les pertes et dommages causés par l'invasion et l'occupation du Koweït par l'Irak, géré par la Commission d'indemnisation des Nations Unies (CINU)⁵². Cette Commission était composée d'un Conseil d'administration constitué des mêmes membres que le Conseil de sécurité des Nations Unies et chargé de définir une politique dans le cadre des résolutions de ce dernier, de commissaires chargés d'examiner les plaintes des personnes physiques et morales ayant subi un préjudice résultant de l'invasion du Koweït par l'Irak, et d'un secrétariat. Le terme « *fonds* » est cette fois entendu en tant que « *réserve d'argent destinée à un usage donné* », les capitaux et l'organisme en charge de leur gestion étant ici dénommés distinctement et l'appareil administratif étant situé au sein de la commission. Des commissions de réparation ont aussi été créées mais sans être accompagnées d'un Fonds destiné à garantir les paiements résultant des décisions de la commission. Un Fonds devait par exemple assurer le paiement des indemnisations prononcées par la *Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees* créée par les Accords de Dayton⁵³ et chargée de traiter les plaintes portant sur des biens immobiliers dont les propriétaires avaient été dépossédés au cours du conflit de 1992 à 1995 en Bosnie-Herzégovine, mais ce Fonds n'a jamais vu le jour⁵⁴. L'instrument financier du mécanisme de réparation manquant ici, cette dernière commission n'entre pas dans le champ de l'étude.

Bien que des similitudes puissent être constatées entre les différents Fonds – plusieurs organes créateurs s'étant inspirés de ce qui existait déjà, et leurs fonctionnements répondant à une certaine logique, à des besoins semblables – il demeure qu'il n'existe pas véritablement de modèle préétabli pour ce type d'institutions. Chacune bénéficie d'une structure qui lui est propre.

Dans la mesure où il existe une multitude de ces institutions financières à travers le monde, dédiées à des causes diverses, il convient à présent de déterminer les critères

⁵¹ S/RES/692, 20 mai 1991. Voir également la résolution 687 du 3 avril 1991 qui établit la responsabilité de l'Irak et prévoit à ce titre la mise en place de diverses mesures, dont la réparation des dommages causés et prévoit la création de ce fonds pour effectuer les paiements.

⁵² Il avait été envisagé que ce Fonds soit lié à une juridiction. Sur la proposition de création d'une juridiction pour juger les crimes de guerre et crime d'agression commis par l'Irak voir CASSESE A., "From Nuremberg to Rome : International Military Tribunals to the International Criminal Court", in CASSESE A., GAETA P., JONES J. R.W.D. (dir.), *The Rome Statute of the International Criminal Court : A commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 110, footnote 23.

⁵³ General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, initialed in Dayton, 21 November 1995, signed in Paris, 14 December 1995, Annex 7.

⁵⁴ Voir *infra*, §49.

permettant de distinguer les Fonds internationaux des Fonds nationaux. Les Fonds internationaux doivent-ils se limiter à ceux créés par des instances internationales, à ceux en faveur de victimes de nationalités multiples ou ayant subi des actes revêtant une portée internationale ? Il s'agira de trancher entre différents critères.

B) Les Fonds internationaux

13. S'interrogeant sur la spécificité du concept de juridiction internationale par rapport au concept originel de juridiction, le Professeur Hervé Ascensio dégage divers critères pour l'internationalité : composition de l'organe, qualité des justiciables, nature du différend et droit applicable, procédure suivie et entité au nom de laquelle la sentence est rendue, critère de la source de l'autorité qui peut parfois être relié au critère du mode de création⁵⁵. Ici, le critère d'internationalité qu'il convient de retenir, lié au mode de création, est celui du caractère international de l'institution qui crée le Fonds, car nous ne nous intéresserons qu'aux cas où la communauté internationale agit, à un second degré, dans une logique de complémentarité, pour que les victimes obtiennent réparation ou une assistance. Dans la pratique, ces Fonds, créés par une organisation internationale, et jouissant d'un statut de droit international, doivent faire face à plusieurs difficultés. En revanche, les Fonds institués au niveau national par l'État qui décide de son propre chef de fournir une aide aux victimes, sont moins confrontés au problème du consentement, de la coopération étatique nécessaire à leur financement ainsi qu'à l'accès au territoire où se trouvent les victimes et à certaines formes de réparation. Par exemple, le Fonds pour les femmes asiatiques (*Asian Women's Fund - AWF*) créé en 1995 au Japon pour indemniser les « *femmes de réconfort* » (*ianfu*) de l'armée japonaise contraintes de se prostituer pendant la seconde guerre mondiale, n'est pas un Fonds international. En effet, bien que l'esclavage sexuel dont ces femmes ont été victimes constitue un crime de droit international, et que les bénéficiaires de ce Fonds soient des femmes de différentes nationalités⁵⁶, il a été créé par le Japon qui a lui-même décidé de mettre en place un mécanisme au bénéfice des personnes qui ont pâti des actes commis par l'État japonais dans le passé. Cette constatation ne signifie pas que le gouvernement japonais a assumé sa

⁵⁵ Voir ASCENSIO H., « La notion de juridiction internationale en question », *op. cit.* note 14, pp. 163-202.

⁵⁶ Les « *femmes de réconfort* » de l'armée japonaise provenaient des colonies japonaises de l'époque et des territoires occupés par l'armée japonaise : notamment des Philippines, de Corée du Sud, de Corée du Nord, de Taïwan, d'Indonésie, de Birmanie, de Malaisie, du Japon et de Chine. Certaines des femmes provenant d'Indonésie étaient originaires des Pays-Bas en raison de la colonisation. Voir le musée numérique dédié aux anciennes « *femmes de réconfort* » et au Fonds pour les femmes asiatiques (en anglais) : [<http://www.awf.or.jp/index.html>].

responsabilité envers les victimes, car, comme nous le verrons plus loin, il n'a pas reconnu sa responsabilité juridique pour les actes commis. Mais de fait, la création de ce Fonds relève de sa propre initiative et non de celle d'une entité extérieure. La communauté internationale n'a donc pas eu à se mobiliser, ou du moins pas sur le plan de la mise en place d'un Fonds⁵⁷. Ce Fonds n'est pas le fruit d'une action au niveau international visant à pallier les lacunes des États. En revanche, le Fonds créé par les Nations Unies pour les victimes de la torture et autres violations des droits de l'homme au Chili⁵⁸ après le coup d'État du général Pinochet, bien que ne ciblant que les victimes d'un seul pays, a été le fruit de l'action d'une organisation internationale et entre donc dans la catégorie des Fonds internationaux. Les mécanismes bilatéraux institués à la suite de conflits entre deux États ne seront pas non plus pris en compte ici, dans la mesure où, bien que créés par plusieurs États, ces Fonds sont institués directement par les États parties au différend et non par un organisme international tiers. Dans ce cas, le consentement des parties impliquées à la création du Fonds est acquis, et la communauté internationale n'a pas à intervenir, ou seulement en tant que facilitateur.

Néanmoins, des références aux Fonds non internationaux ne seront pas exclues, dans un but comparatif.

C) Les victimes

14. La présente étude se limite aux Fonds internationaux en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Cette démarcation conduit à exclure tous les instruments financiers œuvrant en faveur des droits de l'homme mais qui ne sont pas directement tournés vers les victimes de violations. Cette distinction est perceptible lorsqu'on s'intéresse à la procédure appliquée par les Fonds. L'intervention des Fonds pour les victimes est conditionnée par la reconnaissance à une personne du statut de victime d'une violation entrant dans le cadre de leur mandat. Cette qualification juridique est indispensable et exclut des Fonds comme ceux gérés par l'ONU Femmes. Par exemple, le Fonds pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes a pour mandat de soutenir les actions nationales, régionales et internationales qui visent à faire disparaître la violence à

⁵⁷ L'Organisation des Nations Unies s'est en effet mobilisée pour que le Japon reconnaisse sa responsabilité juridique et que les mesures accordées par le Fonds constituent ainsi des mesures de réparation. Voir *infra*, §63.

⁵⁸ Voir Assemblée générale, Résolution 33/174, Création du Fonds des Nations Unies pour le Chili, 20 décembre 1978.

l'égard des femmes⁵⁹. Cette action englobe le financement d'activités de prévention, d'aide aux victimes et de répression des violences. Par exemple, le Fonds finance des programmes de sensibilisation en milieu scolaire⁶⁰, il subventionne des organisations qui participent à la rédaction de lois prohibant les violences contre les femmes, ou qui travaillent avec la police pour développer des systèmes de numéros d'urgence pour faciliter le secours aux victimes⁶¹. Tous ces projets sont destinés à bénéficier, directement ou indirectement, aux victimes de la violence à l'égard des femmes, toutefois, la décision de les financer n'est pas tributaire d'une qualification juridique des bénéficiaires en tant que victimes de violences. L'octroi de ces subventions est décidé en dehors de tout cas concret de personnes effectivement victimes et qualifiées comme telles par le Fonds conformément à une définition fournie par un texte juridique⁶². Ce Fonds finance des projets visant à lutter contre les violences à l'égard des femmes en général mais il n'a pas précisément pour mandat de venir en aide à des victimes identifiées.

15. Une définition commune du terme « *victime* » est fournie par les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire (ci-après les « *Principes fondamentaux* »), adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2005⁶³. Ce texte, inspiré de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir (ci-après la « *Déclaration des principes fondamentaux de justice* ») adoptée

⁵⁹ A/RES/50/166, 22 décembre 1995, §5.

⁶⁰ United Nations Trust Fund to End Violence Against Women, Prevention, Expanding services, Responding to violence, Annual report, 2012, p. 7 [<http://www.unwomen.org/trust-funds/un-trust-fund-to-end-violence-against-women/-/media/B1720435450D42FFB553FA43A0D6C59E.ashx>].

⁶¹ *Ibid.*, p. 5.

⁶² Aucun document public n'indique une éventuelle définition des victimes de violences qui aurait pu être appliquée dans certains cas par le Fonds. Si un tel document avait existé, concernant par exemple la définition du terme « *femmes* », il aurait été intéressant de connaître la politique appliquée vis-à-vis des personnes transsexuelles.

⁶³ A/RES/60/147. Pour des commentaires de ces principes, voir notamment SHELTON D., "The UN Principles and Guidelines on Reparations, Context and Contents", in DE FEYTER K., PARMENTIER S., BOSSUYT M., LEMMENS P. (ed.), *Out of the ashes: reparation for victims of gross and systematic human rights violations*, Intersentia, Antwerp-Cambridge, 2005, pp. 11-18; VAN BOVEN T., "The right to a remedy as contained in international instruments: access to justice and reparation in treaties and the new United Nations Principles", in FLAUSS J-F. (dir.), *La protection internationale des droits de l'homme et les droits des victimes*, Publication de l'Institut international des droits de l'homme, Institut René Cassin de Strasbourg, Bruylant, Bruxelles, 2009, pp. 31-55; VAN BOVEN T., "Victims' rights to a remedy and reparation: the new United Nations Principles and Guidelines", in FERSTMAN C., GOETZ M., STEPHENS A. (ed.), *Reparations for victims of genocide, war crimes and crimes against humanity, systems in place and systems in the making*, Martinus Nijhoff publishers, Leiden - Boston, 2009, pp. 19-39.

en 1985 par l'Assemblée générale⁶⁴, constitue le fruit de nombreuses années de réflexions, notamment des experts Theo Van Boven⁶⁵ et Cherif Bassiouni⁶⁶. Selon la dernière version des Principes fondamentaux, qui reprend dans sa quasi-totalité la définition de 1985 :

« on entend par "victimes", les personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions constituant des violations flagrantes du droit international des droits de l'homme ou des violations graves du droit international humanitaire. Le cas échéant, et conformément au droit interne, on entend aussi par "victimes" les membres de la famille proche ou les personnes à charge de la victime directe, et les personnes qui, en intervenant pour venir en aide à des victimes qui se trouvaient dans une situation critique ou pour prévenir la persécution, ont subi un préjudice. Une personne est considérée comme une victime indépendamment du fait que l'auteur de la violation soit ou non identifié, arrêté, poursuivi ou condamné et quels que soient les liens de parenté entre l'auteur et la victime »⁶⁷.

Cette définition constitue la référence au niveau international. Elle a notamment inspirée la définition des victimes de torture établie par le Comité contre la torture des Nations Unies (CAT)⁶⁸ et retenue par le Conseil d'administration du Fonds de contributions volontaires pour les victimes de la torture⁶⁹. Ces principes adoptent une conception large du préjudice et du lien de causalité, et par conséquent des personnes pouvant bénéficier du statut de victime. Cependant, elle se limite au champ d'application des Principes fondamentaux, puisqu'elle exige que le préjudice subi par la victime résulte de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme ou de violations graves du droit international humanitaire. En effet, la portée de la définition du terme « victime » est aussi, et surtout, fonction de l'étendue du fait générateur retenu.

⁶⁴ A/RES/40/34, 29 novembre 1985.

⁶⁵ Voir le rapport de Theo Van Boven, principes et directives concernant le droit à restitution, indemnisation et réadaptation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales, E/CN.4/Sub.2/1993/8, 2 juillet 1993. Voir également son second rapport intégrant les violations du droit international humanitaire, E/CN.4/1997/104, 16 janvier 1997.

⁶⁶ Voir la version du document révisée par M. Cherif Bassiouni, E/CN.4/2000/62, 18 janvier 2000.

⁶⁷ Principes fondamentaux, §8-9.

⁶⁸ Voir par exemple Comité contre la torture, Observation générale n°3 (article 14), 13 décembre 2012 CAT/C/GC/3.

⁶⁹ Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture, Lignes directrices à l'usage des organisations candidates et bénéficiaires de subventions, mars 2014, (ci-après « *Lignes directrices de l'UNVFVT* (2014) »), §10 [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Torture/UNVFVT/UNVFVTGuidelines_fr.pdf].

16. Bien que les rédacteurs des textes fondateurs de la Cour pénale internationale se soient inspirés de la définition des victimes fournie par la Déclaration des principes fondamentaux de justice de 1985⁷⁰, celle donnée par le Règlement de procédure et de preuve (RPP) de la Cour est plus vague⁷¹. Aux termes de la règle 85 du RPP, il est seulement précisé pour les personnes physiques qu'elles doivent avoir « *subi un préjudice du fait de la commission d'un crime relevant de la compétence de la Cour* ». Alors que la définition onusienne inclut explicitement les victimes directes et indirectes, la définition du RPP de la Cour ne spécifie pas la nature du préjudice devant avoir été subi par la victime, si celui-ci doit être direct ou indirect, et précise seulement qu'il doit résulter d'un crime relevant de la compétence de la Cour. Selon une interprétation téléologique de la disposition, cette imprécision n'autorise logiquement pas à exclure l'un ou l'autre et devrait induire l'inclusion des deux types de préjudices. Cette interprétation a été, à plusieurs reprises, confirmée par la jurisprudence de la Cour selon laquelle le préjudice peut être direct ou indirect mais doit être personnel⁷². Ainsi, le RPP de la CPI est plus favorable aux victimes que les RPP des tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* (TPI) selon lesquels le terme victime se limite à « *toute personne physique à l'égard de laquelle aurait été commise une infraction relevant de la compétence du Tribunal* »⁷³, c'est à dire aux personnes physiques, victimes directes. La définition du RPP de la CPI est en effet d'autant plus vaste qu'elle s'étend également aux personnes morales ayant subi un dommage direct⁷⁴. Les personnes morales ne sont pas incluses dans la définition des victimes fournie par les Principes fondamentaux⁷⁵. La large portée de la définition du RPP de la CPI constitue une avancée pour les victimes de crimes internationaux ; néanmoins, à la Cour pénale internationale, le statut de victime est défini à chaque stade de la procédure, cette définition ne correspondant qu'à la première étape. Par ailleurs, le Fonds au profit des victimes a également mis en place une autre catégorie, celle des bénéficiaires de ses activités, définie plus largement que celle des victimes.

⁷⁰ Voir le rapport du groupe de travail chargé des questions de procédure lors des négociations du Statut de Rome de juillet 1998, A/CONF.183/C.1/WGPM/L.2/Add.7, 13 juillet 1998, p. 5, note 5.

⁷¹ Voir SAABEL E., « Article 79 », in FERNANDEZ J., PACREAU X. (dir.), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale, commentaire article par article*, Pedone, 2012, p. 1696-1697.

⁷² Voir Chambre d'appel, Situation en République démocratique du Congo, Affaire *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Arrêt relatif aux appels interjetés par le Procureur et la Défense contre la Décision relative à la participation des victimes rendue le 18 janvier 2008 par la Chambre de première instance I, 11 juillet 2008, ICC-01/04-01/06-1432-tFRA, §30, 32, 38.

⁷³ Voir l'article 2 A) des Règlements de procédure et de preuve du Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie (TPIY) (IT/32/Rev.49) et du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) (ITR/3/Rev.1).

⁷⁴ Règlement de procédure et de preuve de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), 9 septembre 2002, Règle 85 (b).

⁷⁵ VAN BOVEN T., "The right to a remedy as contained in international instruments: access to justice and reparation in treaties and the new United Nations Principles", *op. cit.* note 63, p. 50.

17. La définition des victimes prenant en compte les victimes directes et indirectes ayant subi un préjudice résultant d'un fait internationalement illicite est communément admise. Conformément aux prescriptions de leurs actes constitutifs, chaque Fonds adopte ensuite sa propre définition, établie par rapport aux faits illicites entrant dans le cadre de son mandat. Le fait générateur est en principe établi sur la base des définitions fournies par les Conventions internationales pertinentes et la jurisprudence des organes internationaux, de manière à refléter l'état actuel du droit international.

18. Il convient de préciser ici que les Fonds qui contribuent au fonctionnement des juridictions internationales ayant compétence en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire, comme les Fonds dédiés à l'aide judiciaire⁷⁶, psychologique ou médicale aux victimes et aux témoins qui participent aux procédures⁷⁷, seront également exclus de l'étude. Ces mécanismes permettent pourtant aux victimes de participer aux procédures, d'être protégées et d'obtenir justice et réparation. Cependant, ces Fonds sont davantage destinés à couvrir les frais afférents aux procès qu'à financer de véritables actions en faveur des victimes. C'est pour cette raison que les rédacteurs du Statut de Rome, conscients du besoin de réparation et d'assistance des victimes de crimes internationaux, ont doté la Cour pénale internationale d'un Fonds au profit des victimes⁷⁸, distinct du budget de la Cour destiné à financer l'aide judiciaire⁷⁹.

Les Fonds internationaux étudiés ici ont été créés en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Il convient donc de définir quelles sont ces violations. Que recouvre la compétence *rationae materiae* de ces Fonds internationaux ?

⁷⁶ Voir par exemple la résolution de l'Assemblée générale de l'Organisation des États Américains portant création du Fonds d'aide juridique aux victimes, du Système interaméricain des droits de la personne, AG/RES. 2426 (XXXVIII-O/08), 3 juin 2008.

⁷⁷ Ces frais peuvent être couverts par le budget ordinaire de la juridiction ou par un Fonds spécifiquement conçu à cet effet.

⁷⁸ Statut de Rome, article 79.

⁷⁹ *Ibid.*, chapitre XII.

D) Les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire

19. Seuls les Fonds en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire seront étudiés ici⁸⁰. Mais parmi ces innombrables violations, seules certaines ont donné lieu à la création de Fonds en faveur des victimes. Il s'agit de violations graves et flagrantes. Celles-là même qui ont attiré l'attention de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui, par l'adoption des Principes fondamentaux, a souhaité reconnaître le droit à un recours et à réparation des victimes de ces violations et définir les obligations incombant aux États à ce titre. Dans son rapport présenté en 1993 dans le cadre de l'Étude concernant le droit à restitution, à indemnisation et à réadaptation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Theo Van Boven avait expliqué que l'adjectif flagrant traduit le caractère sérieux des violations et est lié également à la nature des droits qui sont violés. Il retenait à ce titre les violations du droit à la vie, à l'intégrité de la personne, à la liberté de l'individu, le génocide, l'esclavage, les exécutions sommaires et arbitraires, la torture, les disparitions forcées, et d'autres⁸¹. Des Fonds internationaux ont en effet été institués en faveur des victimes des violations de ces droits, appartenant tous à la famille des droits civils et politiques et relevant du noyau dur des droits de l'homme. Le concept de noyau dur des droits de l'homme est généralement entendu comme un ensemble de droits auxquels aucune atteinte ne peut être portée, même dans les situations d'urgence telles que les situations de conflits armés, dans lesquelles il est possible de déroger temporairement aux autres droits. Il est composé notamment du droit à la vie, de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et de l'interdiction de l'esclavage⁸². Les Fonds internationaux en faveur des victimes ont été

⁸⁰ Sur les violations des droits de l'homme en général, des droits civils et politiques, économiques, sociaux et culturels, les concepts de violations massives, ordinaires... Voir THIERRY H., « Les violations des droits de l'homme », in COLLECTIF, *Libertés, justice, tolérance, Mélanges en hommage au doyen Gérard Cohen-Jonathan*, Bruylant, Bruxelles, 2004, vol. II, pp. 1551-1559.

⁸¹ Voir E/CN.4/Sub.2/1993/8, §8-13.

⁸² Voir Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rome, 4 novembre 1950, article 15. Voir également Convention américaine relative aux droits de l'homme, San José, 22 novembre 1969, article 27 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), New York, 16 décembre 1966, article 4, qui énumère les droits indérogeables en cas de danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation. Le Comité des droits de l'Homme a cependant précisé que cette liste de droits indérogeables n'était pas exhaustive (Observation générale n°29, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 24 juillet 2001, §13).

institués pour venir en aide aux victimes de meurtre, de torture, d'esclavage et de la traite des personnes, qui inclut l'esclavage⁸³.

20. Ces actes constituent des violations des instruments internationaux et régionaux de protection des droits de l'homme, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), les Pactes internationaux de 1966 et leurs protocoles facultatifs, la Convention contre la torture de 1984, les Conventions relatives à l'esclavage de 1926 et 1956, la Convention relative aux droits de l'enfant et son Protocole concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, le Protocole additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, la Convention américaine relative aux droits de l'homme (CADH), la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP). Ces instruments reconnaissent des droits aux individus et imposent des obligations aux États qui s'engagent à les respecter et à en garantir le libre et plein exercice à toute personne relevant de leur compétence.

21. Dans les situations de conflits armés, en outre de la prohibition de la violation des droits appartenant au noyau dur des droits de l'homme, et des droits économiques, sociaux et culturels qui ne souffrent aucune dérogation⁸⁴, s'applique le droit international humanitaire qui règlemente les conflits armés⁸⁵. Celui-ci vise à protéger les personnes⁸⁵ qui ne participent pas (civils, personnel médical, religieux...), ou plus (combattants blessés, prisonniers de guerre...) aux hostilités, et impose des restrictions aux moyens de guerre (principalement les armes) et aux méthodes de guerre (tactiques militaires). Ainsi, les droits du noyau dur des droits de l'homme convergent vers le droit humanitaire et les mêmes interdictions se retrouvent dans les deux corpus⁸⁶. Le Statut de la Cour pénale internationale est d'ailleurs un mélange de ces deux droits. Le droit international humanitaire est régi par les quatre

⁸³ Voir Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, New York, 15 novembre 2000, article 3.

⁸⁴ Le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) ne contient aucune clause de dérogation. Cela peut être interprété comme signifiant que le Pacte est pleinement applicable en cas de circonstances exceptionnelles comme les conflits armés, bien que quelques aménagements puissent peut-être paraître envisageables.

⁸⁵ BETTATI M., *Droit humanitaire*, Dalloz, Paris, 2012; D'ASPROMONT J., DE HEMPTINNE J., *Droit international humanitaire*, Pedone, Paris, 2012 ; BIAD A., *Droit international humanitaire*, Ellipses, Paris, 2006.

⁸⁶ BIAD A., *Droit international humanitaire*, *op. cit.* note 85, pp. 41-42.

Conventions de Genève de 1949 auxquelles la quasi-totalité des États est aujourd'hui partie, complétées par les deux Protocoles additionnels de 1977 relatifs à la protection des victimes des conflits armés.

22. Les Conventions internationales régissant les droits de l'homme et le droit humanitaire imposent des obligations en faveur des individus, dont les seuls débiteurs sont les États. Toutefois, pour certaines violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, une responsabilité pénale individuelle a été instituée par les États, aux côtés de leur propre responsabilité, ces violations constituant ainsi des crimes internationaux. Les crimes de droit international sont des crimes qui, indépendamment du lieu où ils ont été commis, ou de la personne qui les a commis, concernent la communauté internationale toute entière et ont une portée universelle⁸⁷. L'étude portera également sur les Fonds internationaux en faveur des victimes de crimes de droit international. À ce jour, il n'en existe qu'un : le Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale. L'expression « *violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire* » sera entendue comme recouvrant également les crimes de droit international. Comme toute infraction pénale, ces crimes sont commis par des individus et engagent leur responsabilité pénale individuelle. En vertu du Statut de Rome de la CPI qui codifie les crimes de droit international, ceux-ci comprennent le crime de génocide, les crimes contre l'humanité, le crime d'agression et les crimes de guerre⁸⁸. Les trois derniers ont d'abord été définis par l'Accord de Londres instituant le Tribunal de Nuremberg⁸⁹, puis codifiés en 1950 par les Principes de Nuremberg (Principe 6), en tant que « crimes de droit international ». Le terme de « *génocide* », créé en 1944 par Raphael Lemkin, professeur de droit international, « *pour définir les pratiques de guerre de l'Allemagne nazie* », a ensuite été défini dans la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948. Le crime d'agression, qui avait été mis de côté lors de l'adoption du Statut de la Cour pénale internationale a été défini lors de la conférence de

⁸⁷ Voir THIERRY H., « Les violations des droits de l'homme », *op. cit.* note 80, pp. 1554-1555. L'auteur propose une division entre les violations des droits de l'homme ordinaires de portée non internationale, qui ne touchent pas l'ensemble de la communauté internationale et dont ont à connaître les juridictions nationales et éventuellement la CEDH, et pour lesquelles seuls les États sont mis en cause, et les violations ayant le caractère de crimes internationaux de portée internationale relevant de la compétence de juridictions internationales. Rappelons ici que les juridictions nationales connaissent également de crimes internationaux, notamment par le biais de leur compétence universelle. Le principe de complémentarité prévu par le Statut de Rome de la Cour pénale internationale implique d'ailleurs que les juridictions nationales sont les premières compétentes pour juger les crimes relevant de la compétence de la Cour.

⁸⁸ Voir les articles 5 à 8 du Statut de Rome. Voir également BOTTIGLIERO I., *Redress for victims of crimes under international law*, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2004, pp. 9-10.

⁸⁹ L'accord de Londres du 8 août 1945 créant le Tribunal de Nuremberg définit les crimes contre la paix (actuellement crime d'agression), les crimes de guerre et crimes contre l'humanité (articles 6 (a) (b) et (c)).

révision de 2010⁹⁰. Les conditions drastiques d'exercice de la compétence de la Cour à l'égard de ce crime ont également été établies⁹¹, mais cette compétence n'a pour l'instant pas été activée⁹². En outre, d'autres crimes pourraient par la suite faire leur apparition dans le Statut de Rome tels que le trafic de drogues et le terrorisme⁹³. Ainsi, le sujet couvrira les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire dont certaines autorités étatiques se rendent responsables par leur action ou leur inaction, ainsi que celles d'entre elles pouvant constituer, lorsque les circonstances requises sont réunies, des crimes de droit international engendrant une responsabilité pénale individuelle.

23. Les violations des droits économiques, sociaux et culturels n'ont pas donné lieu à la création de Fonds pour les victimes. Des principes d'origine privée supposés refléter l'état du droit international – les Principes de Limburg⁹⁴ et les directives de Maastricht⁹⁵ – ainsi que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels⁹⁶, affirment pourtant que « *le non-respect par un État d'une obligation découlant d'un traité relatif aux droits économiques, sociaux et culturels constitue, en droit international, une violation de ce traité* »⁹⁷. De nombreux organismes financiers œuvrent en faveur de la réalisation de ces droits, mais n'appréhendent pas leurs bénéficiaires en tant que victimes de la violation d'un droit. Le FIDA a par exemple pour mission de combattre la faim et la pauvreté rurale dans les pays en voie de développement dans le but d'améliorer le niveau de vie des populations. Ce mandat aurait pu être conçu comme un mandat en faveur des victimes de violations du droit à

⁹⁰ Voir l'article 8 *bis* du Statut de Rome tel qu'amendé par la résolution RC/Res.6 (11 juin 2010) de la Conférence de révision. Voir également l'article 121 (5) du Statut relatif à l'entrée en vigueur des amendements.

⁹¹ Voir les articles 15 *bis* et *ter* du Statut de Rome tel qu'amendé par la résolution RC/Res.6. Voir également les explications fournies par la Coalition pour la Cour pénale internationale sur son site internet : [<http://www.iccnw.org/?mod=aggression&lang=fr>]

⁹² La Cour ne pourra exercer sa compétence à l'égard du crime d'agression qu'à partir du 1er janvier 2017, date à compter de laquelle les États parties devront prendre une décision pour activer la compétence.

⁹³ La résolution E de l'Acte final de la Conférence de Rome recommande que ces crimes soient considérés lors d'une conférence de révision, en vue d'arriver à une définition acceptable et de leur inclusion dans la liste des crimes relevant de la compétence de la Cour (A/CONF.183/10, 17 juillet 1998).

⁹⁴ Voir les Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adoptés en 1986 par un groupe d'experts en droit international, convoqués par la Commission internationale de juristes, la Faculté de droit de l'Université de Limburg et de l'Urban Morgan Institute on Human Rights de Cincinnati (ci-après les « *Principes de Limburg* »).

⁹⁵ Voir les Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels, adoptées en 1997 à l'occasion du dixième anniversaire de l'adoption des Principes de Limburg (ci-après les « *Directives de Maastricht* »).

⁹⁶ Voir en particulier Observation générale n°3 (article 2 (1) : la nature des obligations des États parties), 14 décembre 1990, E/1991/23, Annexe III.

⁹⁷ Directives de Maastricht, §5. Voir également, Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, *Droits économiques, sociaux et culturels, manuel destiné aux institutions des droits de l'homme*, série sur la formation professionnelle n°12, New York et Genève, 2004, 144 p.

un niveau de vie suffisant, protégé par l'article 11 du PIDESC⁹⁸, mais ce n'est pas le cas. Plusieurs Fonds s'illustrent dans le domaine de la santé comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (ci-après « *Le Fonds mondial de lutte contre le sida* »), créé en 2002, qui a pour mission de financer la demande croissante des programmes de lutte contre les trois pandémies. Les bénéficiaires de l'action de ce Fonds ne sont pas non plus considérés comme des victimes de violations du droit à la santé. L'action de ces Fonds est plutôt envisagée sous l'angle de la promotion du développement. Pour cette raison, ils n'entrent pas dans le champ du sujet et ne seront pas traités en tant qu'objets d'étude. Certains de ces organismes, dont font aussi partie GAVI Alliance⁹⁹, UNITAID¹⁰⁰ ou encore le Fonds mondial pour l'éducation¹⁰¹, constituent cependant des instruments de financement extrêmement efficaces dans la mesure où leurs niveaux de ressources sont exceptionnellement élevés¹⁰². Les principes de gouvernance développés par ces institutions ainsi que leurs stratégies de financement innovantes seront donc tout de même pris en compte en tant que sources d'inspiration pour accroître les ressources des Fonds internationaux en faveur des victimes.

24. La limitation du sujet aux Fonds en faveur des victimes de violations du droit international nous amène également à écarter les Fonds destinés à venir en aide aux personnes ayant subi un dommage accidentel, ne résultant pas d'un acte illicite. C'est pourquoi les Fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL)¹⁰³, intervenant dans le domaine de la protection de l'environnement, et qui ne s'inscrivent pas dans une logique de violation, ne seront pas étudiés ici. Ces Fonds ont pour mission de compléter le système de responsabilité objective instauré par la

⁹⁸ Voir l'Observation générale n°12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (article 11 : le droit à une nourriture suffisante), 12 mai 1999, E/C.12/1999/5, §40 et 41.

⁹⁹ GAVI Alliance, anciennement « l'Alliance Mondiale pour les Vaccins et l'Immunisation », est un partenariat public-privé qui octroie des financements aux pays les plus pauvres souhaitant bénéficier d'un soutien dans le but d'élargir l'accès à la vaccination dans ces pays.

¹⁰⁰ UNITAID, la Facilité internationale d'achat de médicaments, créé en 2006, a pour mission de contribuer à accroître l'accès aux traitements contre le VIH/sida, le paludisme et la tuberculose pour les personnes vivant dans les pays en développement. Elle débourse ses ressources auprès de partenaires internationaux développant des actions dans le domaine de la santé mondiale et de l'approvisionnement en produits de santé, comme l'UNICEF, le Fonds mondial de lutte contre le sida ou l'OMS.

¹⁰¹ Au travers du Fonds mondial pour l'éducation institué en 2011, le Partenariat mondial pour l'éducation créé en 2002, accorde des subventions aux pays en développement visant à financer l'élaboration, la révision et la mise en œuvre par les pouvoirs publics de plans d'éducation. Cette initiative a été créée par les principaux bailleurs de fonds de l'éducation.

¹⁰² Le montant total des contributions versées en 2012 au Fonds mondial s'élevait par exemple à plus de 3,4 milliards de dollars US. Cette année là, il a approuvé des subventions d'un montant total de 3,3 milliards de dollars US. Voir The Global Fund, Annual Report 2012, p. 10, 25.

¹⁰³ Voir *infra*, §56.

Convention internationale de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, en garantissant la réparation des préjudices environnementaux causés au territoire et à la zone économique exclusive des États par les transporteurs d'hydrocarbures. Étant intégrés à un régime de responsabilité sans faute, ne nécessitant pas que des violations aient été commises, ils ne seront pas étudiés ici.

25. En raison de leur fonction principalement financière, leur caractère international lié à leur logique de fonctionnement, et leur champ de compétence, seuls quatre Fonds entreront ainsi dans le cadre de notre étude.

Il s'agit tout d'abord du Fonds au profit des victimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale créé en 2002 par l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome pour mettre en œuvre les ordonnances de réparation rendues par la Cour et porter assistance aux victimes.

Trois Fonds créés par les Nations Unies correspondent également aux critères requis. Il s'agit du Fonds pour les victimes de la torture, du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage et du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, créés respectivement en 1981, 1991 et 2010 par l'Assemblée générale pour fournir une assistance aux victimes de ces violations.

II. État des lieux et intérêt du sujet

26. L'action menée par les Fonds des Nations Unies a longtemps été, et reste encore aujourd'hui, largement méconnue. De rares auteurs, qui sont d'ailleurs pour la plupart d'anciens membres de son conseil d'administration, se sont employés à résumer brièvement le contexte de la mise en place du Fonds pour les victimes de la torture, son mode de fonctionnement, ses premières années d'activités... afin de mieux faire connaître le travail du Fonds¹⁰⁴. Les contributions de la doctrine et d'organisations non gouvernementales relatives au Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale sont plus nombreuses. Après

¹⁰⁴ WALKATE J.A., ROELS C., "United Nations Voluntary Fund for Victims of Torture", *SIM Newsletter*, vol. 5, 1984, pp. 22-25; DANELIUS H., "The United Nations Fund for Torture Victims: the first years of activity", *Human Rights Quarterly*, vol. 8, issue 1, 1986, pp. 294-305; COMEAU P., "Voluntary Torture Fund Faces Cash Flows Problems for First Time", *Human Rights Tribune*, Fall 1992, pp. 20-21; Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Reconstruire des vies : 25 ans du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture*, Publications des Nations Unies, 2006, 189 p.

l'adoption du Statut de Rome, enthousiasmées par la perspective de l'institution d'un tel Fonds, de nombreuses ONG ont émis des recommandations pour tenter d'influencer le contenu des dispositions du Règlement de procédure et de preuve de la Cour relatives au Fonds¹⁰⁵, ainsi que les prescriptions de son Règlement¹⁰⁶. Cette initiative a également suscité l'intérêt de plusieurs auteurs qui se sont attelés à retracer le processus ayant mené à l'adoption de l'article 79 du Statut de Rome et ont tâché d'expliquer le fonctionnement du Fonds ou d'anticiper les défis qu'il devra relever¹⁰⁷. Enfin, les membres du secrétariat du Fonds au profit des victimes ont également entrepris de résumer son mode de fonctionnement et ses premières années d'activités¹⁰⁸. En raison des développements récents dans la procédure de réparation devant la CPI – dans le cadre de laquelle le Fonds intervient – la plupart de ces études sont aujourd'hui datées. En 2012, dans le cadre de l'affaire *Thomas Lubanga*¹⁰⁹, la Cour pénale internationale a rendu sa première décision sur les réparations¹¹⁰, où elle aborde

¹⁰⁵ Voir par exemple, SHELTON D. L., INGADOTTIR T., "The International Criminal Court reparations to victim of crimes (article 75 of the Rome Statute) and the Trust Fund (article 79), Recommendations for the Court Rules of Procedure and Evidence", July 1999 [http://www.pict-pecti.org/publications/PICT_articles/REPARATIONS.PDF]; INGADOTTIR T., "The International Criminal Court. The Trust Fund for Victims (article 79 of the Rome Statute). A Discussion Paper", ICC Discussion Paper #3, February 2001 [http://www.pict-pecti.org/publications/ICC_paprs/Trust_Fund.pdf]; Amnesty International, International Criminal Court, Ensuring an Effective Trust Fund for Victims, 31 August 2001, AI Index: IOR 40/005/2001.

¹⁰⁶ Voir notamment, Redress, *The International Criminal Court's Trust Fund for Victims – Analysis and options for the development of further criteria for the operation of the Trust Fund for Victims*, with Forensic Risk Alliance, December 2003; WIERDA M., DE GREIFF P., "Reparations and the International Criminal Court: A Prospective Role for the Trust Fund for Victims", International Center for Transitional Justice, April 2004; Voir également les documents explicatifs relatifs aux réparations devant la CPI et au mandat du Fonds publiés plus tard par diverses ONG : FIDH, *Les droits des victimes devant la Cour pénale internationale, manuel à l'attention des victimes, de leurs représentants légaux et des ONG*, 2007, et plus précisément le Chapitre VII : « Réparation et le Fonds au profit des victimes » [https://www.fidh.org/IMG/pdf/10-manuel_victimesFR_CH-VII.pdf]; Redress, « Justice pour les victimes: le mandat de réparation de la CPI », 20 mai 2011, pp. 66-77 [http://www.redress.org/downloads/publications/Justice_for_VictimsFR.pdf].

¹⁰⁷ Voir notamment, JENNINGS M., "Article 79 Trust Fund", in TRIFFTERER O., *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court – Observers' notes, article by article* -, C.H. Beck (Munich), Hart Publishing (Oxford), Nomos (Baaden-Baden), 2008, pp. 1439-1442; JEANGÈNE VILMER J-B., *Réparer l'irréparable : les réparations aux victimes devant la Cour pénale internationale*, op. cit. note 2, pp. 137-173; KRISTJANSDOTTIR E., "International mass claims processes and the ICC trust fund for victims", in FERSTMAN C., GOETZ M., STEPHENS A., *Reparations for victims of genocide, war crimes and crimes against humanity, systems in place and systems in the making*, op. cit. note 63, pp. 167-195. Pour un commentaire plus récent de l'article 79, voir SAABEL E., « Article 79 », op. cit. note 71, pp. 1693-1715.

¹⁰⁸ PESCHKE K., "The Role and Mandates of the ICC Trust Fund for Victims", in BONACKER T., SAFFERLING Ch. (ed.), *Victims of International Crimes: An Interdisciplinary Discourse*, Springer, Berlin, 2013, pp. 317-327; DE BAAN P., "The Mandate of the Trust Fund for Victims to Assist Victims in Conflict Affected Communities", in ZIDAR A., BEKOU O. (ed.), *Contemporary Challenges for the International Criminal Court*, British Institute of International and Comparative Law, British Institute of International and Comparative Law, 2014, pp. 151-158.

¹⁰⁹ Thomas Lubanga était le chef d'un groupe armé congolais nommé Forces patriotiques pour la libération du Congo (FPLC), branche militaire de l'Union des patriotes congolais (UPC), et était accusé d'avoir commis des crimes de guerre entre 2002 et 2003. Il a été transféré à La Haye en 2006 et condamné à 14 ans de prison en 2012.

¹¹⁰ Chambre de première instance I, Situation en République démocratique du Congo, Affaire *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Décision fixant les principes et procédures applicables en matière de réparations, 7 août

longuement le rôle du Fonds. En mars 2015, la Chambre d'appel a amendé l'ordonnance de réparation rendue en première instance¹¹¹. Enfin, en novembre de la même année, le Fonds a remis à la Cour son premier projet de plan de mise en œuvre d'une ordonnance de réparation¹¹². Quant au mandat d'assistance du Fonds au profit des victimes, il est désormais tout juste possible d'en dresser un premier bilan, au vu de ses huit premières années d'activités. Les Fonds internationaux sont soumis à une multitude d'aléas externes liés par exemple à la situation interne des pays où se déroulent les projets qu'ils subventionnent, les processus de restructuration des organisations internationales auxquelles ils sont liés, ou encore les crises financières influençant leur niveau de ressources. Ces organismes sont donc en constante évolution et leur étude nécessite une réactualisation des données collectées à chaque nouveau cycle de subvention, réunion d'un conseil d'administration ou de direction, session de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome, décision pertinente de la CPI... De plus, il n'existe aucune étude transversale de ces mécanismes. Il convient toutefois de mentionner la contribution à un ouvrage collectif de Florence Parodi qui analyse, de manière brève, certaines spécificités que présente le Fonds au profit des victimes par rapport à d'autres

2012, ICC-01/04-01/06-2904-tFRA. Pour des commentaires de cette décision, voir notamment KOUASSI R., « Le système de réparation de la CPI : analyse à la lumière de l'ordonnance de réparation dans l'affaire *Thomas Lubanga Dyilo* », in BERNARD D., SCALIA D. (dir.), *Vingt ans de justice internationale pénale*, La Chartre, Bruxelles, 2014, pp. 167-186 ; MOFFETT L., "Reparative complementarity: ensuring an effective remedy for victims in the reparation regime of the International Criminal Court", *The International Journal of Human Rights*, vol. 17, n°3, 2013, pp. 368-390.

¹¹¹ The Appeals Chamber, Situation in the Democratic Republic of the Congo, in the case of *The prosecutor v. Thomas Lubanga*, Judgment on the appeals against the "Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations" of 7 August 2012 with AMENDED order for reparations (Annex A) and public annexes 1 and 2, 3 March 2015, ICC-01/04-01/06-3129 ; Order for Reparations, ICC-01/04-01/06-3129-AnxA. Pour des réactions relatives à cet arrêt, voir notamment, Redress, At Long Last: Reparations for Victims Can Now Proceed in the ICC's First Case, 3 March 2015 [<http://www.redress.org/downloads/pr-lubanga-reparations-appeals-decision030315.pdf>] ; Women's Initiative for Gender Justice, ICC issues first appeal judgment on reparations, *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, 3 March 2015 [http://www.iccwomen.org/documents/ICC-issues-first-appeal-judgment-on-reparations_Lubanga.pdf] ; MOFFETT L., "Justice for Victims in Lubanga Case?", Justice Hub, 4 March 2015 [<https://justicehub.org/article/justice-victims-lubanga-case/>] ; MCGONIGLE LEYH B., "Fine-tuning the ICC's Reparations Regime : Appeals Chamber Decision on Reparations in Lubanga Case", 19 March 2015 [<http://armedgroups-internationallaw.org/2015/03/19/fine-tuning-the-iccs-reparations-regime/>] ; PEREZ-LEON J. P., "The Emerging Reparations Case-Law of the ICC Appeals Chamber in Comparative Perspective", 12 June 2015 [<http://www.ejiltalk.org/the-emerging-reparations-case-law-of-the-icc-appeals-chamber-in-comparative-perspective/>] ; STAHN C., "Reparative Justice after the *Lubanga* Appeal Judgment. New Prospects for Expressivism and Participatory Justice or "Juridified Victimhood" by Other Means? ", *Journal of International Criminal Justice*, vol. 13, Issue 4, September 2015, pp. 801-813.

¹¹² The Trust Fund for Victims, Situation in the Democratic Republic of the Congo, in the case of *The prosecutor v. Thomas Lubanga*, Filing on Reparations and Draft Implementation Plan, 3 November 2015, ICC-01/04-01/06-3177-Red; Draft Implementation Plan for collective reparations to victims, ICC-01/04-01/06-3177-AnxA.

Fonds internationaux en faveur des victimes, mais sans réellement opérer de distinction entre les fonctions de réparation et d'assistance¹¹³.

27. Étant donné l'absence d'étude d'ensemble sur chacun de ces Fonds et d'analyse transversale sur l'intégralité de ces mécanismes, la conduite d'une recherche approfondie sur cette catégorie juridique s'avère pleinement justifiée. Celle-ci tâchera d'évaluer l'efficacité réelle de ces institutions. L'établissement de ces Fonds, et notamment du Fonds au profit des victimes qui constitue une innovation sans précédent dans le domaine de la justice pénale internationale, a été une victoire pour les organisations de défense des droits des victimes, ainsi que pour les victimes elles-mêmes. Une partie de la doctrine a aussi exprimé son enthousiasme à propos de l'instauration d'un système de réparation au sein de la Cour pénale internationale et d'un Fonds au profit des victimes¹¹⁴. Ces initiatives ont également suscité des attentes. Si elles sont en effet louables et peuvent apparaître comme prometteuses, sont-elles réellement appropriées pour répondre aux besoins des victimes sensées en bénéficier ? Alors que le Fonds au profit des victimes a développé, depuis déjà quelques années, une pratique, dans le cadre de son mandat d'assistance, et qu'il est actuellement en train de définir, conformément aux textes et aux exigences de la Cour, la manière dont il interviendra dans le cadre de son mandat de réparation, et que le Fonds pour les victimes de la traite des personnes a lancé son second cycle de subvention en 2014, la période actuelle se prête bien à un premier bilan concernant l'activité de ces Fonds. Les deux autres Fonds opèrent déjà depuis plusieurs décennies mais aucun auteur n'a dressé de constat de leur expérience. Une telle étude apparaît d'autant plus opportune que la littérature francophone relative aux Fonds internationaux est rare¹¹⁵.

¹¹³ PARODI F., « Les fonds internationaux en faveur des victimes », in ASCENSIO H., DECAUX E., PELLET A. (dir.), *Droit international pénal*, Pedone, Paris, 2012, pp. 719-725.

¹¹⁴ BOTTIGLIERO I., *Redress for victims of crimes under international law*, *op.cit.* note 88, p. 242 ; FISCHER P. G., "The Victims' Trust Fund of the International Criminal Court – Formation of a Functional Reparations Scheme", *Emory International Law Review*, vol. 17, Issue 1, Spring 2003, pp. 192, 239-240 ; LASCO C., "Repairing the Irreparable : Current and Future Approaches to Reparations", *Human Rights Brief*, vol. 10, Issue 2, Winter 2003, p. 21.

¹¹⁵ On peut citer l'article de Florence Parodi sur les Fonds internationaux en faveur des victimes (*op.cit.*, note 113), le chapitre dédié au Fonds au profit des victimes de l'ouvrage de Jean-Baptiste Jeangène Vilmer (*op.cit.*, note 2) et le commentaire par Esther Saabel de l'article 79 du Statut de Rome (*op.cit.*, note 71).

III. Précisions méthodologiques

28. L'objet de l'étude sera de mieux comprendre la catégorie juridique des Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire et de déterminer l'efficacité de ces institutions dans l'accomplissement de leurs mandats respectifs. Pour répondre à cette question, nous adopterons une approche comparative qui permettra de déterminer, là où certains Fonds sont moins efficaces, si d'autres le sont davantage. Des solutions pourront être recherchées dans les diverses expériences de la variété de mécanismes qui forment cette catégorie juridique. La comparaison aura aussi parfois simplement pour objectif d'analyser quelles sont les différentes options possibles, sans qu'une approche s'avère nécessairement plus efficace que l'autre. Comme mentionné précédemment, la comparaison ne sera pas toujours limitée aux mécanismes appartenant à la catégorie juridique étudiée, mais pourra s'étendre à des Fonds nationaux et à des instruments financiers dont l'action n'est pas tournée vers des victimes ou qui agissent en dehors du champ des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Les dispositions du droit interne des organisations internationales applicables aux Fonds, le droit dérivé de ces organisations (résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies et de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la CPI portant création des Fonds et celles y ayant mené), les rapports annuels d'activités des Fonds, les Conventions internationales utilisées pour définir la compétence matérielle des Fonds, ainsi que la jurisprudence de la Cour pénale internationale relative aux victimes et aux réparations et les observations et recours introduits par les parties et participants aux procédures, constitueront les matériaux privilégiés de cette recherche. À la fin de la rédaction de cette étude, la Cour pénale internationale avait seulement eu l'occasion d'interpréter les textes relatifs au rôle du Fonds au profit des victimes dans la procédure de réparation dans le cadre de l'affaire *Thomas Lubanga*¹¹⁶, et dans une bien moindre mesure, dans le cadre de l'affaire *Katanga*¹¹⁷. L'affaire *Lubanga* servira donc de référence. Des réponses devront être recherchées tant dans les

¹¹⁶ Cependant, l'interprétation fournie par la Cour demeure théorique puisque le Fonds ne pourra intervenir que lorsque son plan de mise en œuvre, remis à la Chambre de première instance II le 3 novembre 2015, sera validé par celle-ci.

¹¹⁷ Comme l'affaire *Lubanga*, l'affaire *Katanga* est tirée de la situation en République démocratique du Congo. Germain Katanga était le commandant de la Force de résistance patriotique en Ituri (FRPI), groupe armé opposé à l'UPC/FPLC de Thomas Lubanga. En 2014, la Chambre de première instance II a reconnu la culpabilité de Germain Katanga. Voir Chambre de première instance II, Situation en République démocratique du Congo, Affaire *Le Procureur c. Germain Katanga*, Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, 7 mars 2014, ICC-01/04-01/07-3436. Elle ne s'est pas encore prononcée sur les réparations mais a émis plusieurs actes de procédure dans cette perspective.

données de départ fournies par les textes fondateurs que dans les choix politiques effectués par la suite par les conseils d'administration ou de direction des Fonds. La doctrine du droit administratif global (« *Global Administrative Law* »), née aux États-Unis au début des années 2000¹¹⁸, qui tâche d'« *appréhender les phénomènes administratifs se produisant au-delà de la seule sphère étatique* » et qui, indépendamment de la nature juridique du droit administratif global, fournit « *une grille d'analyse de la pratique juridique internationale* »¹¹⁹, sera abordée lorsque celle-ci pose des questions susceptibles d'éclairer l'étude du fonctionnement des Fonds. En effet la présence ou l'absence au sein des Fonds des mécanismes dits de « *redevabilité* »¹²⁰ (« *accountability* ») et de participation, identifiés par cette doctrine pour contrôler le respect de principes démocratiques ou juridiques, constitue un repère pour évaluer l'accessibilité des bénéficiaires des Fonds – dont les victimes – aux procédures se déroulant devant eux et la capacité des Fonds à rendre des comptes et à se remettre en question.

IV. Problématique

29. L'apparition et la multiplication des Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire pose la question de leur efficacité dans la conduite de leur mandat, résidant, en vertu de leurs actes constitutifs, dans l'aide aux victimes.

30. Étant donné leur rôle d'instruments financiers chargés de recueillir des contributions et de les répartir parmi les victimes, l'utilité des Fonds internationaux doit être appréciée relativement à cette collecte de fonds effectuée en amont de leur action. L'étude consistera donc à déterminer si les règles et stratégies régissant le financement des Fonds leur permettent de générer un niveau de ressources suffisant pour venir en aide aux victimes. L'appréciation du caractère suffisant ou non des ressources se fondera sur la capacité des

¹¹⁸ Voir l'article considéré comme fondateur de cette doctrine KINGSBURY B., KRISCH N., STEWART R. B., "The Emergence of Global Administrative Law", *Law and contemporary problems*, vol. 68, Issue 3-4, 2005, pp. 15-61; Les rares articles francophones relatifs à cette doctrine sont les contributions présentées lors d'un colloque organisé en 2011 et rassemblés dans l'ouvrage publié sous la direction de Clémentine Bories: BORIES C. (dir.), *Un droit administratif global? Actes du colloque organisé les 16 et 17 juin 2011*, Pédone, Paris, 2012.

¹¹⁹ BORIES C., « Rapport introductif. Histoire des phénomènes administratifs au-delà de la sphère étatique : tâtonnements et hésitations du droit et/ou de la doctrine », in BORIES C. (dir.), *Un droit administratif global? Actes du colloque organisé les 16 et 17 juin 2011*, op. cit. note 118, pp. 44-45.

¹²⁰ Le terme anglais « *accountability* » a été traduit par le terme « *redevabilité* » dans la traduction française de l'article "The Emergence of Global Administrative Law" sus-mentionné, reproduite en annexe de l'ouvrage de BORIES C. (dir.), *Un droit administratif global? Actes du colloque organisé les 16 et 17 juin 2011*, op. cit. note 118, p. 336, note 5. Il est toutefois précisé que « le terme "*accountability*" qui désigne à la fois le fait d'être tenu responsable et d'avoir à rendre des comptes, n'a (...) pas d'équivalent direct en français ».

Fonds à répondre à l'ensemble des demandes éligibles qui leur sont présentées, et à hauteur des besoins effectifs des candidats. Des pistes pour augmenter le niveau et la stabilité des contributions, et trouver d'autres sources de revenus seront examinées.

31. Que la fonction des Fonds soit de réparer les préjudices des victimes ou simplement de leur porter assistance, les situations d'urgence dans lesquelles se trouvent les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commandent une action rapide. La réparation nécessite un délai plus long que l'assistance en raison de la phase supplémentaire d'établissement des responsabilités, mais ce délai doit tout de même être le plus court possible. L'observation des règles régissant la saisine des Fonds internationaux permettra de déterminer si ces derniers ont la capacité d'intervenir en faveur des victimes dans des délais adéquats.

32. Malgré l'ouverture d'enquêtes de la Cour pénale internationale dans onze situations, le Fonds au profit des victimes n'est intervenu jusqu'à présent que dans deux d'entre elles. Afin de remplir efficacement leurs mandats, les Fonds devraient pouvoir atteindre toutes les victimes relevant de leur compétence. Cette exigence a plusieurs implications. Il conviendra de déterminer si les politiques d'attribution de subventions et les stratégies d'intervention appliquées par les Fonds leur permettent d'exploiter pleinement l'étendue de leurs mandats. Cette question conduit à celle de la définition de la compétence des Fonds, telle qu'elle est prévue par les textes et interprétée par les Fonds eux-mêmes. L'examen des critères d'éligibilité relatifs à la qualité de victime, aux préjudices, aux violations et au lien de causalité requis sera nécessaire et permettra d'établir si ceux-ci sont favorables aux victimes. Par ailleurs, les violations des droits de l'homme relevant de la compétence des Fonds se produisent souvent dans le cadre de conflits provoquant de nombreuses victimes. La capacité des Fonds à atteindre l'ensemble de ces victimes implique donc qu'ils soient armés pour traiter des demandes de masse.

33. Le Fonds au profit des victimes étant le seul Fonds lié à une juridiction internationale, l'étude permettra également de dégager les avantages et les inconvénients de cette association. Le Fonds constitue le premier mécanisme de réparation propre à une juridiction internationale. Avant cela, de nombreuses juridictions internationales avaient été investies du pouvoir d'ordonner des réparations, mais l'exécution avait lieu ailleurs. Aucune juridiction internationale n'avait jusque là été dotée en son sein d'un mécanisme chargé

d'exécuter les ordonnances prononcées. Au vu des difficultés rencontrées dans la procédure de réparation de l'affaire *Lubanga*, nous nous interrogerons sur la pertinence de ce système de réparation judiciaire international, au cœur duquel se trouve le Fonds, pour réparer les préjudices de victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, compte tenu des autres mécanismes de réparation qui ont pu être institués sous d'autres formes dans le contexte des conflits armés. D'autre part, bien qu'étant plus indépendant dans la conduite de son mandat d'assistance, le Fonds n'est pas complètement débarrassé de ses liens avec la Cour, alors qu'aucune juridiction n'a le pouvoir de s'ingérer dans le travail des autres Fonds internationaux. La comparaison des procédures d'assistance devant les différents Fonds permettra d'analyser les implications des prérogatives de la Cour sur l'action du Fonds.

34. Enfin, la question de l'indépendance des Fonds par rapport aux organisations internationales auxquelles ils sont rattachés est également cruciale. Celle-ci est inscrite dans les textes et est indispensable pour protéger les Fonds qui ont pour seule mission de venir en aide aux victimes de l'immixtion d'autres entités tels que les organes de ces organisations internationales, qui peuvent avoir été investis de fonctions différentes de celles confiées aux Fonds et défendre des intérêts divergents. Les Chambres de la CPI ont par exemple pour mission de préserver le respect de principes pénaux tels que les droits de la défense, la présomption d'innocence ou le caractère équitable du procès. Nous verrons comment ces considérations peuvent s'opposer au mandat du Fonds au profit des victimes. Les États membres sont souvent guidés par des considérations politiques ou financières. En effet, comme nous avons pu le voir récemment lors des dernières sessions de l'Assemblée des États parties au Statut de Rome, les intérêts des États, qui, en ces temps de crise financière mondiale, cherchent par tous les moyens à limiter leurs créances envers les organisations internationales dont ils sont membres, peuvent entrer en conflit avec ceux du Fonds et des victimes¹²¹. La composition des conseils d'administration des Fonds peut aussi être l'objet de

¹²¹ Voir par exemple, FIDH, Cutting the weakest link. Budget Discussions and their Impact on Victims Rights to Participate in the Proceedings, Position Paper, 11th Session of the Assembly of States Parties to the Rome Statute, novembre 2012 [<https://www.fidh.org/IMG/pdf/cpiasp598ang2012.pdf>]; Entretien avec la juge Elizabeth Odio Benito publié dans le Bulletin du groupe de travail pour les droits des victimes, « Recours », n°25, Hiver-Printemps 2014-2015, pp. 2-3 [<http://www.redress.org/downloads/fr25cl.pdf>]; FIDH Position Paper, Recommendations to the 14th Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court, The Hague, Netherlands, 18-26 November 2015, November 2015, pp. 20-21 [<https://www.fidh.org/IMG/pdf/asp670anglais.pdf>].

luttres d'influence. Les Fonds internationaux nécessitent par conséquent une certaine indépendance juridique, décisionnelle et financière pour accomplir leurs mandats.

35. Au travers de ces questions, nous essaierons de répondre à celle de l'efficacité des Fonds internationaux en tant qu'instruments d'aide aux victimes. La mise en place de procédures de recours au niveau supra-étatique est-elle appropriée? Nous verrons que les Fonds institués au niveau international rencontrent des difficultés spécifiques. L'efficacité de ces Fonds est en effet subordonnée, à bien des égards, à la coopération des États.

V. Plan de l'étude

36. Les États qui ont choisi d'instituer des Fonds internationaux en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire leur ont donné pour mandat d'accorder aux victimes diverses formes d'aides afin d'alléger leurs souffrances, mais nous montrerons que ces États ne leur fournissent pas toujours les moyens nécessaires pour mener à bien cette tâche ambitieuse. Tout en essayant d'appréhender les processus de création de ces Fonds, nous analyserons l'opportunité des choix capitaux opérés lors de la constitution des Fonds concernant leurs modalités de fonctionnement. Nous examinerons ensuite de manière plus approfondie l'incidence de ces choix sur l'indépendance des Fonds internationaux et leur capacité à aider les victimes (**Première partie**).

37. Une fois le fonctionnement institutionnel des Fonds appréhendé, l'étude pourra se porter sur l'action des Fonds internationaux. Celle-ci est double. En tant qu'instruments de financement, ils doivent d'abord collecter des ressources, pour ensuite les répartir parmi les victimes. Nous verrons que ces fonctions s'exercent différemment, suivant des logiques distinctes, selon que l'on se place dans le cadre de la réparation ou de l'assistance. Nous analyserons tour à tour le rôle des Fonds de réparation et d'assistance et tâcherons de déterminer l'efficacité avec laquelle ils s'acquittent de leurs fonctions au regard de certains impératifs servant l'intérêt supérieur des victimes. Nous nous attacherons à identifier des solutions pour améliorer l'exploitation du potentiel des Fonds internationaux (**Seconde partie**).

PREMIERE PARTIE

LA CONSTITUTION DES FONDS INTERNATIONAUX

38. Dans cette première partie, nous aborderons la question de l'efficacité des Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire d'un point de vue institutionnel. Nous tâcherons de déterminer si ces organismes sont façonnés de manière adéquate et suffisamment armés pour accomplir leurs mandats ambitieux. Tout d'abord, l'étude des Fonds internationaux en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire nécessite de situer ces institutions dans le vaste champ de la catégorie des Fonds, classés selon leur logique de création, et partant, selon leur fonction. Ensuite, l'analyse des dynamiques à l'œuvre lors de la mise en place d'une telle institution et des différents facteurs concourant vers l'établissement de ce type d'organes permettra de mieux comprendre les raisons pour lesquelles de tels mécanismes sont créés. Nous constaterons que l'institution de ce type de Fonds, qui apparaissent à première vue comme un foisonnement anarchique, répond en fait à une certaine logique développée au sein des organisations internationales. Lorsque la décision d'instituer un Fonds a été prise, des questions cruciales doivent être tranchées par les rédacteurs de son acte constitutif. Ces choix définissent le fonctionnement du Fonds et influent sur son efficacité. Il conviendra donc d'apprécier l'opportunité de ces choix (Titre I).

39. Le fonctionnement organisationnel des Fonds sera ensuite abordé. La question capitale de l'indépendance des Fonds par rapport aux organisations internationales constituera le fil conducteur de ce titre. Nous soulèverons d'abord la question de la personnalité juridique des Fonds internationaux, et analyserons leur capacité à accomplir les actes requis par leurs mandats, afin d'établir leur degré d'autonomie. Nous nous interrogerons ensuite sur l'indépendance effectivement offerte aux Fonds par leur mode de gestion sur le plan décisionnel et financier, compte tenu du pouvoir dont les États membres et certains organes des organisations internationales auxquels les Fonds sont liés peuvent jouir, alors même que ceux-ci poursuivent d'autres missions, d'autres intérêts (Titre II).

TITRE I

LA CREATION DE FONDS INTERNATIONAUX POUR LES VICTIMES DE VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME ET DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

40. Ce titre vise à retracer la genèse des Fonds internationaux en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire en identifiant les dynamiques qui influencent la prise de ce type d'initiatives par les organisations internationales. Certains facteurs liés aux violations, aux besoins des victimes et aux projets déjà entrepris par d'autres organismes en faveur de celles-ci, sont d'ordre contextuel. D'autres facteurs sont liés aux avantages intrinsèques de la technique juridique des Fonds d'aide aux victimes. Enfin, il existe des facteurs d'ordre politique (Chapitre II). Nous aborderons ensuite brièvement chacune des questions devant être tranchées par les organes créateurs des Fonds lors de la rédaction des actes constitutifs. Ces questions concernent les modes de gestion et de financement des Fonds, le type d'aide à fournir et les canaux par lesquels celle-ci sera dispensée, ainsi que la définition des victimes. Ces questions sont communes à l'ensemble des Fonds. Les choix opérés définissent leurs modalités de fonctionnement, et auront une influence sur leur efficacité (Chapitre III). Nous débiterons ces développements par une typologie des différents Fonds créés en faveur des victimes d'injustices diverses au niveau interne et international, catégorisés suivant leur logique de création et leur fonction. Cet exercice permettra de situer les Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire dans leur environnement, de mieux expliquer la logique suivant laquelle chacun d'entre eux a été créé ainsi que la fonction de chacun (Chapitre I).

CHAPITRE I

LA CREATION DE FONDS COMME REPONSE AUX VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME ET DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE: UNE TYPOLOGIE

41. Les Fonds objets de la présente étude constituent des instruments financiers, présentant des éléments d'internationalité, octroyant divers types de mesures aux victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Une multitude de mécanismes, tant au niveau interne qu'au niveau international, recoupent certains éléments de cette définition. À première vue, ces multiples instruments constituent des initiatives uniques s'inscrivant dans des contextes particuliers, pouvant difficilement être systématisées, et relevant plutôt d'un phénomène empirique. Toutefois, l'existence de similitudes quant à leur logique de création ou à leur fonctionnement peut permettre de rapprocher certaines de ces initiatives. Leur classement au sein d'une typologie permettra de situer les Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire au sein de cet ensemble de mécanismes financiers en faveur des droits de l'homme et de victimes d'injustices diverses et de préciser le type auquel chacun des Fonds étudiés appartient.

42. Certains Fonds sont institués pour fournir aux victimes une réparation en vertu d'un droit, dans le cadre de la mise en œuvre d'une responsabilité juridique, qu'elle soit étatique ou individuelle (section I). Des Fonds de garantie sont également créés pour indemniser les dommages subis ne pouvant pas être réparés en vertu des règles de la responsabilité, souvent grâce à des systèmes de solidarité prévoyant un financement sur la base de taxes obligatoires (section II). Enfin, d'autres Fonds sont mis en place en dehors de toute responsabilité juridique pour venir en aide aux victimes grâce à des mécanismes de solidarité basés sur des contributions volontaires. Les bénéfices fournis ne sont alors pas octroyés au titre d'une réparation mais d'une assistance aux victimes (section III).

Section I – Les Fonds mettant en œuvre la réparation due par le responsable d’une violation

43. Ce type de Fonds est établi pour délivrer une réparation résultant d’une obligation juridique supposant l’établissement de responsabilités prévues pour la violation de règles de droit (acte illicite) ou d’un régime de responsabilité objective sans faute¹²². Selon le projet d’articles de la CDI sur la responsabilité des États, la réparation ne suppose pas obligatoirement la reconnaissance d’une responsabilité¹²³. Le Professeur Brigitte Stern considère toutefois dans sa thèse de doctorat sur le préjudice dans la théorie de la responsabilité internationale, que « *le fait illicite, source de responsabilité internationale reste, (...) le fondement le plus fréquent de l’obligation de réparer* ». Elle considère l’hypothèse dans laquelle une obligation de réparer naîtrait à la suite d’un acte licite dommageable comme relevant de la « *solidarité sociale internationale* »¹²⁴. Comme nous l’avons vu plus haut, le sujet se limitant aux Fonds créés pour les victimes de violations des droits de l’homme et du droit international humanitaire, les Fonds pouvant intervenir dans le cadre de régimes de responsabilité sans faute seront exclus. Le versement de réparations étant généralement fondé sur une responsabilité, celle-ci doit être établie préalablement. Afin de garantir que le responsable ne supporte que la réparation des préjudices qu’il a causés, il est nécessaire d’établir la validité de chaque réclamation, impliquant de vérifier l’existence des préjudices et leur lien de causalité avec les faits pour lesquels une responsabilité a été reconnue.

44. Des Fonds de réparation peuvent être mis en place pour organiser le paiement de réparations dues par des États ou des individus. La création de mécanismes chargés de mettre en œuvre la réparation due par l’État responsable d’une violation peut être prévue par une loi,

¹²² Voir par exemple le régime de responsabilité objective institué par la Convention internationale de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. Aucun Fonds n’a cependant été institué pour organiser le paiement des indemnités dues en vertu de cette Convention. Les Fonds internationaux d’indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL), qui seront mentionnés dans la catégorie des Fonds de garantie, ont pour mandat de garantir la réparation des dommages, en cas d’échec ou de défaillance de ce régime de responsabilité objective. Voir *infra*, §56.

¹²³ Voir Projet d’articles sur la responsabilité de l’État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, Annuaire de la Commission du droit international, 2001, vol. II (2) (ci-après « *Projet d’articles de la CDI* »), Article 36, Commentaire n°6, p. 266.

¹²⁴ Voir BOLLECKER-STERN Brigitte, *Le préjudice dans la théorie de la responsabilité internationale*, Pedone, Paris, 1973, p. 12.

une mesure administrative, un accord entre États...¹²⁵. Si la volonté politique des autorités étatiques fait défaut, le mécanisme de réparation devra trouver son fondement juridique dans une décision prise par une entité dotée de suffisamment d'autorité, comme par exemple le Conseil de sécurité lorsqu'il a mis en place la Commission d'indemnisation des Nations Unies afin d'organiser le paiement des réparations dues par l'Irak pour les dommages causés par l'invasion du Koweït¹²⁶.

45. Lorsque les responsables sont des personnes physiques, l'établissement d'un Fonds permet de faciliter le transfert du paiement dû par l'individu coupable vers les victimes, à titre de sanction ou en complément de cette sanction. La création de tels Fonds est surtout envisagée lorsque les condamnations sont prononcées au niveau international pour centraliser les ressources des responsables. Au niveau national, où les procédures de saisie peuvent être directement utilisées, ce sont surtout des Fonds de garantie qui sont créés, pour ne pas laisser la victime sans dédommagement dans les cas où la réparation ne peut pas être fournie par le responsable.

46. Le Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale (CPI), institution permanente prévue par le Statut de Rome, et instituée en 2002 par l'Assemblée des États Parties¹²⁷, intervient après que la culpabilité d'un accusé a été prononcée par la Cour, pour organiser le transfert des ressources de la personne condamnée au paiement des réparations, à des peines d'amende ou de confiscation¹²⁸, vers les victimes des crimes commis par cette personne. Lorsqu'il effectue cette mission, il joue le rôle d'un simple Fonds de réparation, au sens où il centralise les ressources du coupable pour les verser aux victimes. Mais le Fonds au profit des victimes joue également un rôle de Fonds de garantie, dans la mesure où il peut décider de garantir le paiement dû par la personne condamnée à l'aide de ses propres ressources¹²⁹. Ce rôle sera examiné dans la section suivante¹³⁰.

¹²⁵ Voir le rapport de l'experte indépendante chargée de mettre à jour l'Ensemble de principes pour la lutte contre l'impunité, Diane Orentlicher, Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 février 2005, principe 32.

¹²⁶ S/RES/687 ; S/RES/692.

¹²⁷ ICC-ASP/1/Res.6, 9 septembre 2002.

¹²⁸ Statut de Rome, articles 75 (2) et 79 (2).

¹²⁹ Voir Assemblée des États Parties, Règlement du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, ICC-ASP/4/Res.3, 3 décembre 2005, Annexe, §56.

¹³⁰ Voir *infra*, §57.

47. Le Fonds au profit des victimes de la CPI peut être rapproché dans son mandat de réparation de certains mécanismes internationaux de traitement de plaintes de masse (*International Mass Claims Processes*) présentant des caractéristiques similaires. Ces mécanismes fournissent eux-aussi des mesures de réparation dans le cadre de conflits armés, et ont eu à connaître de demandes massives de victimes. Certains d'entre eux, comme la Commission d'indemnisation des Nations Unies, ont été dotés d'un Fonds leur permettant de détenir en leur propre sein les sommes destinées au financement des mesures de réparation. Il convient de noter que la CINU n'a cependant pas été instituée pour réparer les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises par l'Irak, mais pour réparer les dommages causés par le recours illicite à la force prohibé par la Charte des Nations Unies de l'Irak contre le Koweït sanctionné par le Conseil de sécurité (violation du *jus ad bellum* et non du *jus in bello*)¹³¹. La CINU a été créée dans le cadre de la mise en œuvre de la responsabilité internationale de l'Irak, et parmi une série d'autres mesures prises contre ce pays, pour organiser le paiement de l'État et permettre aux victimes d'obtenir réparation. Elle a examiné 2,7 millions de demandes d'indemnisation, pour une valeur globale de 352,5 milliards de dollars, émanant de particuliers, d'entreprises et de gouvernements qui alléguaient avoir subi un préjudice résultant de l'invasion illégale du Koweït par l'Irak. En juin 2005, l'approbation des derniers paiements par le conseil d'administration de la Commission représentant un montant total de 52,5 milliards de dollars attribués à 1,5 millions de plaignants a mis fin à 12 années de procédures. Les paiements se sont achevés en 2007. Le Fonds d'indemnisation « *mis en place par le Secrétaire général sous forme de compte spécial de l'ONU* » et « *utilisé pour le paiement de réparations* »¹³² était notamment alimenté par un pourcentage sur les revenus générés par les ventes de pétrole de l'Irak.

48. Il faut noter que le Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale n'a pas seulement une fonction financière, mais peut également être investi de l'administration de certains éléments de la procédure de réparation. Au sein des mécanismes internationaux de traitement de plaintes de masse, du point de vue institutionnel, ce travail est généralement laissé à une commission, et le Fonds n'est qu'un simple organisme payeur. Le travail effectué

¹³¹ Voir D'ARGENT P., « Les accords interétatiques de restitution et/ou d'indemnisation », in ASCENSIO H., DECAUX E., PELLET A., *Droit international pénal*, op. cit. note 113, p. 710. Pour une distinction plus approfondie du *jus ad bellum* et du *jus in bello*, voir BETTATI M., *Droit humanitaire*, op. cit. note 85, pp. 62-63; D'ASPREMONT J., DE HEMPTINNE J., *Droit international humanitaire*, op. cit. note 85, pp. 355-370 ; BIAD A., *Droit international humanitaire*, op. cit. note 85, pp. 39-41.

¹³² Voir le rapport présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 19 de la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité, 2 mai 1991, S/22559, §3, 8, 29.

par les organes administratifs de ces mécanismes chargés d'administrer la procédure de réparation pourra donc également être examiné dans un but comparatif. La comparaison avec le Fonds au profit des victimes sera ici d'autant plus intéressante que ces organes, dans la réalisation de leur mandat, ne sont pas liés, contrairement au Fonds au profit des victimes, à une juridiction internationale, et permettra de mieux apprécier les contraintes inhérentes à l'octroi de réparations judiciaires.

49. D'autres mécanismes spécialisés dans le traitement de plaintes de masse n'ont pas été dotés de Fonds. Par exemple, la Commission Éthiopie-Érythrée (EECC) était investie d'une mission d'arbitrage ayant une portée obligatoire visant à établir les responsabilités de chacun des deux États dans le cadre du conflit les ayant opposés de 1998 à 2000 et était chargée de se prononcer sur les demandes portant sur toute perte, dommage ou préjudice subi par l'une des parties ou ses nationaux résultant notamment de violations du droit international humanitaire et autres violations du droit international, en vertu de l'Accord du 12 décembre 2000 établi entre les deux États¹³³. Cette Commission a examiné les plaintes d'un État contre l'autre, en application des principes du droit de la responsabilité entre États pour leurs préjudices ainsi que ceux de leurs nationaux. Cet organisme n'était doté d'aucun Fonds et les paiements étaient effectués directement d'un État à l'autre¹³⁴. La présence d'un Fonds comme à la Cour pénale internationale ou à la CINU permet notamment de garantir les paiements. Dans le cas de l'EECC, dans la mesure où ce mécanisme n'a pas été imposé à ces États mais est né d'un accord bilatéral, l'établissement d'un Fonds pour sécuriser les paiements n'était vraisemblablement pas nécessaire, et les États se sont engagés à honorer promptement les décisions de paiement rendues contre eux.

D'autres mécanismes de ce type ont prévu l'établissement de comptes bancaires pour sécuriser les paiements dus par une partie, comme le Tribunal Iran - États-Unis créé suite à la crise diplomatique de 1979 déclenchée par la prise d'otages de diplomates américains à Téhéran pendant la révolution islamique iranienne. Le compte était seulement destiné à sécuriser les paiements de l'Iran. D'autres encore prévoyaient la création d'un Fonds, qui n'a jamais vu le jour, comme celui qui devait être créé en vertu des Accords de Dayton pour

¹³³ Accord entre le Gouvernement de l'État d'Érythrée et le Gouvernement de la République démocratique d'Éthiopie, 12 décembre 2000, article 5.

¹³⁴ HOLTZMANN H. M., KRISTJÁNSDÓTTIR E., *International Mass Claims Processes: Legal and Practical Perspectives*; prepared under the auspices of the Permanent Court of Arbitration, Steering Committee on International Mass Claims, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 139.

effectuer les paiements décidés par la *Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees* chargée de traiter les plaintes aux fins de restitution de biens immobiliers dont les propriétaires avaient été dépossédés au cours du conflit de 1992 à 1995 en Bosnie-Herzégovine, ou visant à obtenir une indemnisation à la place¹³⁵. Aux termes de l'article XIV de l'Annexe 7, un fond d'indemnisation devait être créé au sein de la banque centrale de Bosnie Herzégovine, financé par la vente, la location ou l'hypothèque des biens en question, ou par des contributions des parties aux Accords de Dayton, ou d'États, organisations intergouvernementales ou non gouvernementales¹³⁶. Mais ce Fonds n'a jamais été mis en place car les capitaux nécessaires aux indemnisations n'ont jamais pu être réunis. Le travail de la Commission a donc été réduit à l'établissement des droits de propriété des plaignants souvent difficiles à prouver en raison notamment de la destruction des registres cadastraux destinée à empêcher le retour des bosniaques ayant fui la guerre. Les plaignants ayant réussi à faire établir leurs droits de propriété pouvaient ainsi récupérer leurs biens, mais à défaut, ils ne pouvaient pas être indemnisés¹³⁷.

Au titre des tentatives infructueuses de mise en place de Fonds de réparation pour les victimes, il convient également de mentionner les propositions de créer un Fonds pour les victimes des crimes de guerre et crimes contre l'humanité associé au TPIY présentées au cours des négociations de son Statut, notamment par la *National Alliance of Women's Organizations*¹³⁸. La procureure Carla Del Ponte et les juges du TPIY et du TPIR ont également initié des démarches infructueuses en faveur de l'indemnisation des victimes. Les juges du TPIY qui désiraient que le Conseil de sécurité mette en place un mécanisme au niveau international, ne se sont pas prononcés pour l'adoption d'une procédure de réparation devant le tribunal, en raison du risque d'allongement des procès et des faibles ressources dont disposaient les accusés pour indemniser les victimes, mais pour la création d'une commission

¹³⁵ Voir General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, initialed in Dayton, 21 November 1995, signed in Paris, 14 December 1995, Annex 7, Chapter 2, article XIV.

¹³⁶ General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, *op. cit.*, Annex 7, Article XIV: Refugees and Displaced Persons Property Fund.

¹³⁷ Voir HOLTZMANN H. M., KRISTJÁNSDÓTTIR E., *International Mass Claims Processes: Legal and Practical Perspectives*, *op. cit.* note 134, pp. 75-76. Sur le travail effectué par cette Commission, voir FERSTMAN C., ROSENBERG S. P., "Reparations in Dayton's Bosnia and Herzegovina", in FERSTMAN C., GOETZ M., STEPHENS A. (ed.), *Reparations for victims of genocide, war crimes and crimes against humanity, systems in place and systems in the making*, *op. cit.* note 63, pp. 501-513.

¹³⁸ INGADOTTIR T., "The International Criminal Court. The Trust Fund for Victims (article 79 of the Rome Statute), A Discussion Paper", *op. cit.* note 105, p. 4.

internationale d'indemnisation¹³⁹. Les juges du TPIR, ont eux envisagé la création d'un Fonds d'affectation spéciale administré par un organisme spécial créé par les Nations Unies, une institution gouvernementale ou autre, avec la possibilité pour le Tribunal d'ordonner l'indemnisation, par prélèvement sur le Fonds, des victimes comparissant devant lui en qualité de témoins¹⁴⁰. Dans son rapport préconisant la création d'un tribunal international *ad hoc* pour juger les responsables Khmer Rouge, le Groupe d'experts des Nations Unies pour le Cambodge avait recommandé que les réparations soient fournies par les coupables aux victimes au travers d'un Fonds d'affectation spéciale financé au moyen de transferts effectués par les États détenant les ressources des accusés¹⁴¹. Ce Fonds non plus n'a jamais été créé¹⁴².

50. L'octroi de réparations étant fondé sur la reconnaissance d'une responsabilité juridique, la question de l'institution de mécanismes de réparation de crimes de l'histoire est souvent complexe¹⁴³. Par exemple, dans les recommandations relatives à un programme d'action adoptées à l'issue de la conférence préparatoire de Durban, qui a eu lieu à Dakar en janvier 2001, il était recommandé à la Conférence mondiale de créer un système international d'indemnisation pour les victimes de la traite des esclaves en plus des Fonds nationaux, ainsi qu'un Fonds de réparation aux fins du développement des pays victimes du colonialisme. Ces Fonds devaient être financés par les gouvernements et le secteur privé ayant bénéficié de

¹³⁹ Sur ce point, voir la lettre datée du 12 octobre 2000, adressée au Secrétaire général par le Président du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie, annexée à la lettre du 2 novembre 2000, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, S/2000/1063, §47-48 ; ainsi que le rapport « Indemnisation et participation des victimes » en appendice à cette lettre. Voir également Huitième rapport annuel du TPIY, 17 septembre 2001, A/56/352, §49.

¹⁴⁰ Lettre datée du 9 novembre 2000, adressée au Secrétaire général par la Présidente du Tribunal pénal international pour le Rwanda, annexée à la lettre datée du 14 décembre 2000, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, S/2000/1198, §15 ; Septième rapport annuel du TPIR, 2 juillet 2002, A/57/163, §90-91 ; Voir également Address to the Security council by Carla Del Ponte, Prosecutor of the International Criminal Tribunals for the former Yugoslavia and Rwanda, to the UN Security Council, Press Release, JLP.I.S./542-e, 24 November 2000 ; DE BROUWER A-M. L.M., *Supranational Criminal Prosecution of Sexual Violence, The ICC and the Practice of the ICTY and the ICTR*, Intersentia, Antwerp-Cambridge, 2005, pp. 406-409.

¹⁴¹ Rapport du Groupe d'experts pour le Cambodge créé par la résolution 52/135 de l'Assemblée générale, A/53/850 - S/1999/231, 16 mars 1999, Annexe, §219, Recommandation 9.

¹⁴² Voir également l'article 25 du Règlement 2000/15 de l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental du 6 juin 2000. Ce texte prévoyait la création d'un Fonds pour financer les réparations prononcées par les Chambres pour les crimes graves du Timor-Oriental en faveur des victimes et de leurs familles. Il devait être financé par le produit des amendes, de tout bien confisqué et par des contributions de donateurs étrangers. Voir également l'article 50.2 du règlement 2001/25 du 14 septembre 2001 sur la mise en œuvre de ce régime de réparation. Mais dès ses premiers jugements, la juridiction a renvoyé la question de la réparation aux tribunaux civils de droit commun et le Fonds n'a finalement jamais été institué. Voir Martineau A.-C., *Les juridictions pénales internationalisées, un nouveau modèle de justice hybride ?*, Pedone, Paris, 2007, p. 223.

¹⁴³ GARAPON A., *Peut-on réparer l'histoire? colonisation, esclavage, shoah*, Odile Jacob, Paris, 2008.

politiques ou d'activités transnationales à caractère raciste¹⁴⁴. Au cours de la conférence de Durban, les États occidentaux ont argué du fait que les faits en question n'étaient pas prohibés à l'époque à laquelle ils s'étaient produits, cela s'opposant à l'établissement de toute responsabilité juridique¹⁴⁵. Ces mécanismes n'ont donc pas été créés. Lorsque la responsabilité juridique sur la base de laquelle une réparation est demandée est sujette à controverse, un Fonds d'assistance peut être institué à la place, comme par exemple celui mis en place par le gouvernement japonais en faveur des anciennes « *femmes de réconfort* » de l'armée japonaise, sur le fondement de la responsabilité morale du Japon. Ce Fonds sera examiné au sein de la catégorie des Fonds d'assistance¹⁴⁶.

51. Il existe de nombreux Fonds de réparation au niveau national. Ce type de Fonds est souvent mis en place par des régimes nouveaux pour réparer les dommages causés dans le cadre des conflits qui leur ont permis d'accéder au pouvoir. Les gouvernements instaurés après une guerre sont parfois enclins à accorder des réparations aux victimes et à mettre en place des mécanismes pour les financer, soit au niveau interne, soit au niveau bilatéral en cas de conflit bilatéral. Ces Fonds sont généralement institués par l'État sans que celui-ci rejette sa responsabilité juridique, mais cette responsabilité est alors assumée par le nouveau régime non pas parce qu'il reconnaît avoir causé les préjudices des victimes mais au nom du principe de la continuité de l'État. Ces mécanismes sont ainsi financés par l'État¹⁴⁷. A titre d'exemple, on peut citer le mécanisme irakien institué en 2006 pour restituer les biens et les terres confisqués à la population pendant le régime du Baath Party de 1968 à 2003 et indemniser les victimes lorsque la restitution était impossible. Les coûts administratifs de ce mécanisme et l'indemnisation étaient supportés par l'État, le niveau des ressources disponibles étant ainsi

¹⁴⁴ Rapport de la Conférence régionale pour l'Afrique (Dakar, 22-24 janvier 2001), A/CONF.189/PC.2/8, 27 mars 2001, p. 9, §2-6.

¹⁴⁵ Voir D'ARGENT P., « Les réparations pour violations historiques », in Flauss J-F. (éd), *La protection internationale des droits de l'homme et les droits des victimes*, op. cit. note 63, pp. 195-220. Le Professeur Pierre D'argent envisage une réparation sur le fondement juridique de l'enrichissement sans cause des États ayant bénéficié de la traite des esclaves et de la colonisation plutôt que sur celui d'une responsabilité juridique qu'il considère comme inexistante.

¹⁴⁶ Voir *infra*, §63.

¹⁴⁷ Des fonds d'origine étrangère ou de la communauté internationale, ou même les ressources des individus responsables peuvent tout de même compléter les ressources de l'État lorsque le régime précédent n'en a pas laissé suffisamment. Le Fonds de réparation pour les victimes de violences sexuelles perpétrées au cours du conflit libyen actuellement mis en place par les rebelles qui ont pris le pouvoir après la chute du régime de Kadhafi sera par exemple financé par des ressources étrangères, qui compléteront celles de l'État libyen dont la majeure partie a été dilapidée lors de la chute du dictateur. Voir FIDH, La Libye vient d'adopter un décret sans précédent protégeant les victimes de crimes sexuels, 19 février 2014 [<https://www.fidh.org/La-Federation-internationale-des-ligues-des-droits-de-l-homme/maghreb-moyen-orient/libye/14719-la-libye-vient-d-adopter-un-decret-sans-precedent-protecteant-les-victimes>].

soumis à la volonté politique des organes de l'État qui votaient le budget dédié à ce mécanisme chaque année¹⁴⁸.

52. L'établissement de Fonds pour les victimes de violations des droits de l'homme a également été ordonné par la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans plusieurs arrêts¹⁴⁹. La Cour ordonne à l'État responsable de la violation de déposer des fonds auprès d'un établissement financier chargé de mettre en place des Fonds fiduciaires (*Trust Funds*) destinés à assurer la bonne gestion des sommes octroyées à titre de réparation pécuniaire aux victimes. La Cour prend généralement ce type de décision lorsque les bénéficiaires de mesures d'indemnisation sont des mineurs¹⁵⁰. Ce système permet de confier les fonds à un administrateur chargé d'en assurer la meilleure gestion possible, en bon père de famille, de manière à conserver la valeur des avoirs¹⁵¹, en attendant que les bénéficiaires atteignent une maturité suffisante pour pouvoir gérer eux-mêmes les sommes qui leur ont été allouées. Dans l'arrêt *Velasquez*, la Cour a décidé que les enfants de la victime recevraient du Fonds fiduciaire une rente mensuelle jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans, où ils pourraient percevoir leur part de la somme restante. Dans l'affaire *Aloeboetoe*, un fonds de 450 000 dollars US a été établi pour les victimes qui ont pu retirer une grande partie de la somme immédiatement puis le reste en plus petites fractions au cours des années suivantes. La technique de la création de Fonds fiduciaires plutôt que de comptes en banque en faveur des victimes permet d'entretenir une relation tripartite dans le cadre de laquelle la juridiction conserve un certain contrôle sur la manière dont les fonds sont versés aux bénéficiaires¹⁵². Ces Fonds ne sont pas institués pour remédier aux violations des droits de l'homme mais comme une mesure accessoire

¹⁴⁸ Voir VAN DER AUWERAERT P., "Policy Challenges for Property Restitution in Transition – the Example of Iraq", in FERSTMAN C., GOETZ M., STEPHENS A. (ed.), *Reparations for victims of genocide, war crimes and crimes against humanity, systems in place and systems in the making*, op. cit. note 63, pp. 459-481. Voir aussi, par exemple, en France, la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites pendant l'Occupation (CIVS). Sur la création, les règles de fonctionnement et le travail effectué par la CIVS, voir RUZIE D., « L'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation en France », in COLLECTIF, *Libertés, justice, tolérance, Mélanges en hommage au doyen Gérard Cohen-Jonathan*, op. cit., note 80, pp. 1351-1370.

¹⁴⁹ Voir par exemple, *Case of Velasquez-Rodriguez v. Honduras*, Judgment of July 21, 1989 (Reparations and Costs), §58; *Case of Aloeboetoe et al. v. Suriname*, Judgment of September 10, 1993 (Reparations and Costs), §101, 102 and 116 (2); *Case of Godinez-Cruz v. Honduras*, Judgment of July 21, 1989 (Reparations and Costs), §53.

¹⁵⁰ Dans l'arrêt *Aloeboetoe* sus-mentionné (note 149), la Cour a également ordonné la mise en place d'un « *Trust Fund* » au bénéfice de personnes adultes.

¹⁵¹ *Case of Velasquez-Rodriguez v. Honduras*, Judgment of August 17, 1990 (Interpretation), §31. Voir également, *Case of Godinez-Cruz v. Honduras*, Judgment of August 17, 1990 (Interpretation), §32: Selon la Cour, « (...) a trust fund [is] an institution that, unlike regular bank accounts, is designed to maintain and increase the real value of its assets ».

¹⁵² Fischer P. G., "The Victims' Trust Fund of the International Criminal Court – Formation of a Functional Reparations Scheme", *Emory International Law Review*, op. cit. note 114, pp. 202-203.

destinée à garantir la bonne mise en œuvre des réparations octroyées à des victimes particulièrement vulnérables. Ils ne seront pas étudiés dans le cadre de la présente recherche. Dans son projet d'article sur la responsabilité des États, la CDI n'envisage d'ailleurs la création de Fonds que dans cette perspective, pour gérer l'indemnisation des bénéficiaires en tant que mesure de satisfaction appartenant au cadre plus général de la réparation¹⁵³.

Des Fonds sont également institués en marge d'une responsabilité juridique, pour garantir l'indemnisation des victimes d'actes accidentels ou criminels, souvent grâce à la mise en place de taxes de solidarité.

Section II – Les Fonds de garantie en marge des régimes de responsabilité

53. Ce type de Fonds est institué au niveau national ou international, pour indemniser les victimes dans les cas où les régimes de responsabilité établis ne permettent pas aux victimes d'obtenir une réparation, ou du moins une réparation qui soit suffisante : lorsque l'auteur ne peut pas ou ne veut pas réparer le préjudice de la victime, lorsqu'il n'est pas identifié, pas assuré ou que son assurance est défaillante, lorsqu'il réussit à se dégager de sa responsabilité, lorsque la réparation versée en vertu d'un régime de responsabilité est plafonnée et ne couvre pas l'intégralité du dommage... L'objectif de ces Fonds, relevant d'une logique de « *mutualisation sociale du risque* »¹⁵⁴, est de garantir que chaque victime puisse être indemnisée du dommage qu'elle a subi. Les ressources nécessaires sont généralement obtenues grâce à la solidarité nationale¹⁵⁵ ou internationale. La solidarité nationale fonctionne grâce aux fonds publics¹⁵⁶ ou à la mise en place de taxes. L'intervention

¹⁵³ Voir Projet d'articles de la CDI, article 37, commentaire n° 5.

¹⁵⁴ ASCENSIO H., « L'extraterritorialité comme instrument. Contribution aux travaux du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies sur les droits de l'homme et entreprises transnationales et autres entreprises », 2011, §33 [https://www.univ-paris1.fr/fileadmin/IREDIES/Contributions_en_ligne/H._ASCENSIO/Extraterritorialite__droits_de_l__homme_et_entreprises.pdf].

¹⁵⁵ L'intervention de l'État pour garantir le paiement dû à la victime peut être justifiée par des principes de solidarité sociale et d'équité ou par le fait que les autorités ont échoué à prévenir le dommage. Voir le rapport explicatif de la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (Conseil de l'Europe, *soutien et aide aux victimes*, *op. cit.* note 3, p. 18). La Recommandation Rec (2006) 8 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur l'assistance aux victimes d'infractions fonde l'indemnisation par l'État « *sur le principe de solidarité sociale en vertu duquel la société, dans son ensemble, accepte de partager le poids du fardeau généré par l'infraction* ». Voir le Commentaire des dispositions de la Recommandation Rec (2006) 8 et son annexe (Conseil de l'Europe, *soutien et aide aux victimes*, *op. cit.* note 3, p. 103).

¹⁵⁶ Par exemple, au Royaume-Uni, le *Criminal Injuries Compensation Scheme* garantissant l'indemnisation des victimes d'infractions est alimenté par des fonds publics. Voir la page dédiée à ce mécanisme sur le site internet

des Fonds de garantie est généralement subsidiaire. Ils n'agissent que pour payer les indemnités ne pouvant être prises en charge par une autre source, responsable ou tiers payeur type assureur¹⁵⁷. Ils auront souvent la capacité d'exercer une action récursoire contre le véritable débiteur de l'obligation de réparation, en étant subrogés dans les droits de la victime indemnisée. Ces Fonds sont parfois intégrés à un régime de responsabilité sans faute. Ils sont institués pour indemniser des dommages corporels ou matériels, mais la plupart ne se situent pas dans le champ des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire et sont institués au niveau national.

54. En France par exemple, il existe des Fonds d'indemnisation des victimes de dommages accidentels, comme l'ancien Fonds de Garantie Automobile créé en 1951 destiné à indemniser les victimes d'accidents de la circulation dont les auteurs n'étaient pas assurés ou pas identifiés, qui est devenu en 2003 le Fonds de Garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO) lorsque ses compétences ont été élargies, notamment aux accidents de chasse dont l'auteur est inconnu ou insolvable¹⁵⁸. Entre autres sources, ce Fonds est notamment financé par des contributions des professionnels du secteur (les assureurs), des responsables ou responsables potentiels (les responsables non assurés et tous les assurés souscripteurs d'une assurance automobile obligatoire, et d'une assurance de chasse), un pourcentage des amendes prononcées pour violation d'assurance en matière automobile ou en cas d'actes de chasse effectués sans permis, et le produit des recours subrogatoires. Dans la même catégorie, on trouve également les Fonds de garantie des victimes des risques technologiques et médicaux, comme le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)¹⁵⁹ financé par des contributions de l'État et de la Sécurité sociale. Il existe également un Fonds d'indemnisation des victimes de dommages intentionnels : le Fonds d'indemnisation en faveur des victimes d'attentats, devenu le Fonds de Garantie des victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions (FGTI)¹⁶⁰. Le législateur a choisi de financer ce Fonds par un prélèvement de quelques euros effectué sur chaque contrat d'assurance de biens, qui sont les plus répandus. Ce Fonds a notamment pour mission d'indemniser les personnes

du gouvernement britannique : [<https://www.gov.uk/criminal-injuries-compensation-a-guide#what-is-the-criminal-injuries-compensation-scheme>].

¹⁵⁷ Voir Commentaire des dispositions de la Recommandation Rec(2006)8 et son annexe (Conseil de l'Europe, *soutien et aide aux victimes*, *op. cit.* note 3, p. 105).

¹⁵⁸ Voir les articles L. 421-1 et suivants du Code des assurances.

¹⁵⁹ Le FIVA a été créé par la loi n°2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001, article 53.

¹⁶⁰ Voir les articles L. 422-1 et suivants du code des assurances.

ayant subi une atteinte à leur intégrité physique ayant entraîné la mort de la victime ou une incapacité de travail ou des dommages corporels (incluant le préjudice moral) résultant d'un viol ou encore d'actes constitutifs de traite des êtres humains. Pour être indemnisées par le FGTI, les victimes doivent exercer un recours en indemnité devant la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI), une juridiction civile instituée dans le ressort de chaque Tribunal de grande instance. S'agissant des dommages corporels graves et des infractions à caractère sexuel, le FGTI fournit une réparation intégrale à la victime. S'agissant des dommages matériels et petits dommages corporels, les victimes doivent établir qu'elles n'ont pu obtenir une réparation ou une indemnisation effective ou suffisante. Le recours au Fonds a alors un caractère subsidiaire et l'indemnisation est accordée au titre d'un secours au profit des victimes dans le besoin. Le FGTI intervient après une infraction, qu'une juridiction pénale ait été saisie de l'infraction ou pas. Après indemnisation, le Fonds est ensuite subrogé dans les droits de la victime contre la personne responsable du dommage¹⁶¹.

55. En République démocratique du Congo (RDC), la Stratégie nationale de lutte contre les violences basées sur le genre prévoit la création d'un Fonds pour garantir le paiement de dommages et intérêts octroyés par la justice à des victimes d'auteurs non identifiés ou insolvable. Mais ce Fonds qui devait être créé en 2010 n'existe jusqu'à présent que dans l'organigramme du Ministère de la Justice. Sa mise en place a été recommandée à titre de mesure prioritaire par le Panel d'experts de haut niveau constitué en août 2010 par la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme pour étudier le fonctionnement des mécanismes judiciaires à la disposition des victimes de violences sexuelles en RDC¹⁶².

56. Sur le plan international, les Fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL) font partie d'un régime international de responsabilité et d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causés par des déversements d'hydrocarbures provenant de pétroliers¹⁶³. Selon ce régime mis en place par l'Organisation maritime internationale (OMI), lorsque les

¹⁶¹ Voir BOULOC B., *Procédure pénale*, Précis Dalloz, Paris, 2012, p. 315 et suiv. Pour une description détaillée des différents Fonds de garantie en droit français, voir ABRAVANEL-JOLLY S., « Fonds de garantie », Répertoire civil Dalloz, janvier 2012, 52 p.

¹⁶² Voir le Rapport du Panel à la Haut Commissaire aux Droits de l'Homme sur les moyens de recours et de réparation pour les victimes de violences sexuelles en République Démocratique du Congo, mars 2011, Partie VII, Conclusions, §21 et Recommandations, §7-8.

¹⁶³ Voir ASCENSIO H., « L'extraterritorialité comme instrument. Contribution aux travaux du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies sur les droits de l'homme et entreprises transnationales et autres entreprises », *op. cit.* note 154, §32-36.

indemnités devant être versées par le propriétaire du pétrolier responsable de la fuite, en vertu de la Convention internationale de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures¹⁶⁴, sont indisponibles, insuffisantes, et qu'elles ne couvrent pas la totalité des demandes recevables, des indemnités supplémentaires peuvent être versées aux victimes par le FIPOL¹⁶⁵. Le Fonds complémentaire, institué par le Protocole de 2003 à la Convention de 1992, couvre les indemnités dépassant les montants indemnisables par le FIPOL, en cas de dommages par pollution survenus dans les États parties au Protocole. Les FIPOL sont financés par des contributions versées par les entités qui reçoivent certains types d'hydrocarbures par voie maritime, calculées proportionnellement aux quantités reçues¹⁶⁶. Ces Fonds s'inscrivent donc en marge d'un régime de responsabilité en ayant pour objet de compléter l'indemnité éventuellement versée par le responsable du dommage. Cette responsabilité est objective et ne nécessite pas la commission d'un fait illicite constitutif d'une violation. L'impératif défendu ici est l'indemnisation intégrale des préjudices subis par tous les demandeurs recevables.

57. À la Cour pénale internationale, lorsque les coupables ne sont pas solvables ou que leurs ressources sont insuffisantes, le Fonds au profit des victimes peut utiliser ses ressources propres, obtenues à la suite d'appels à la solidarité des États, individus, entreprises... pour compléter le financement des réparations. Il joue alors un rôle de Fonds de garantie. Le Fonds est d'ailleurs ensuite subrogé dans les droits des victimes et peut se retourner contre le coupable condamné au paiement des réparations pour obtenir un remboursement¹⁶⁷. Étrangement, dans la soumission accompagnant son projet de plan de mise en œuvre de l'ordonnance de réparation émise dans l'affaire *Lubanga*, le Fonds a indiqué qu'après avoir fait une avance à Thomas Lubanga pour financer les réparations, Mr Lubanga ne serait pas le

¹⁶⁴ Cette Convention est la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (Bruxelles, 29 novembre 1969, entrée en vigueur le 14 mars 1988) telle que modifiée par le Protocole de 1992 (Londres, 27 novembre 1992).

¹⁶⁵ Ce Fonds a été créé par la Convention internationale portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (Bruxelles, 18 décembre 1971) telle que modifiée par le Protocole de 1992 (Londres, 27 novembre 1992).

¹⁶⁶ Voir FIPOL, rapport annuel de 2011, pp. 4-5 [http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcfpublications/2011_FRENCH_ANNUAL_REPORT.pdf].

¹⁶⁷ ICC-01/04-01/06-3129, §115-116. Ce rôle du Fonds au profit des victimes est extrêmement similaire au rôle exercé par le Fonds de Garantie français dans le cadre du Service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions (SARVI). Le Fonds aide les victimes d'infractions à obtenir l'exécution des indemnités prononcées en leur faveur par le juge pénal en les indemnisant à la place du responsable. Il exerce ensuite toutes voies de droit contre la personne condamnée ou la personne tenue d'assurer la réparation du dommage afin de récupérer les sommes avancées. Voir la loi n° 2008-644 du 1er juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines.

débiteur direct du Fonds mais de la Cour¹⁶⁸. Par cette remarque, le Fonds cherchait probablement à signifier que l'identification, la saisie et le transfert des biens et avoirs de Thomas Lubanga pouvant apparaître à l'avenir, relèvent de la responsabilité de la Cour et non du Fonds. Il convient de préciser que, contrairement aux Fonds de garantie qui interviennent au titre d'une solidarité sociale¹⁶⁹, les sommes versées par le Fonds au profit des victimes aux fins de la réparation des victimes, sont en revanche toujours versées pour les crimes commis par la personne reconnue coupable, en son nom, et non au titre d'une solidarité de la communauté internationale¹⁷⁰ qui s'exercerait en marge du régime de responsabilité pénale individuelle institué par le Statut de Rome. De plus, dans la mesure où ils exercent une action de solidarité sociale, les Fonds de garantie peuvent généralement réduire le dédommagement de la victime en fonction de sa condition économique. Le montant de la réparation versée par le Fonds au profit des victimes est celui de la dette du responsable qu'il a été condamné à payer par la Cour, ou une partie de ce montant. La situation des victimes n'est pas prise en compte dans le calcul de cette dette¹⁷¹, qui est fondé sur l'étendue des préjudices des victimes et la participation de la personne condamnée aux crimes dont elle a été reconnue coupable¹⁷².

D'autres Fonds sont créés en dehors de l'établissement de toute responsabilité juridique pour fournir une aide aux victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. L'existence de préjudices causés par des violations, nécessaires à la reconnaissance de la qualité de « victime », est avérée mais sans que les faits soient imputés et les responsabilités établies. Ces Fonds constituent l'expression de la solidarité d'un État, ou d'un groupe d'États envers les victimes.

¹⁶⁸ ICC-01/04-01/06-3177-Red, §123.

¹⁶⁹ Voir le rapport explicatif à la Convention sur les réparations des victimes d'infractions violentes, article 7 (Conseil de l'Europe, *Soutien et aide aux victimes*, *op. cit.* note 3, p. 24).

¹⁷⁰ Voir le premier rapport du Fonds au profit des victimes sur les réparations dans l'affaire *Lubanga*, The Trust Fund for Victims, Public Redacted Version of ICC-01/04-01/06-2803-Conf-Exp-Trust Fund for Victims' First Report on Reparations, 1st September 2011, ICC-01/04-01/06-2803-Red, §367.

¹⁷¹ Les réparations aux victimes ne sont pas non plus fondées sur la situation économique de la personne reconnue coupable. ICC-01/04-01/06-3129, §102-105, 118.

¹⁷² ICC-01/04-01/06-3129, §118. Voir également la règle 97 du Règlement de procédure et de preuve de la Cour, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A).

Section III – Les Fonds fournissant une assistance aux victimes de violations

58. Ces Fonds ne fournissent pas une réparation due au titre d'une responsabilité juridique, mais des mesures d'assistance fondées sur la solidarité¹⁷³. Le fonctionnement de ces Fonds est alors plus libre au sens où, n'étant pas liés par les règles de la responsabilité, ils définissent eux-mêmes les critères selon lesquels ils déboursent les fonds collectés. Bien que la réparation et l'assistance constituent deux concepts juridiques distincts, les procédures par lesquelles ces deux types de mesures sont octroyées présentent souvent des similitudes, tout comme les bénéfices effectivement délivrés aux victimes allant parfois jusqu'à se confondre, et poursuivant le même objectif d'atténuer les conséquences des violations dont souffrent les victimes. Des Fonds d'assistance existent au niveau international (sous-section I) et national (sous-section II).

Sous-section I – Les Fonds internationaux d'assistance

59. Ces Fonds fournissent divers types d'assistance : médicale, psychologique, juridique, matérielle, financière, aux victimes des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire relevant de leur mandat. Cette assistance est dispensée par l'intermédiaire d'acteurs locaux. Au niveau international, la plupart de ces Fonds se situent au sein du système des Nations Unies : le Fonds pour les victimes de la torture et le Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage sont administrés par le Secrétaire général des Nations Unies et dotés d'un secrétariat commun depuis janvier 2012 situé au sein du Haut-Commissariat aux droits de l'homme ; et le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes, administré par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. D'autres Fonds fournissant le même type d'assistance ont été créés auparavant aux Nations Unies pour venir en aide aux victimes de violations des droits de l'homme dans des pays spécifiques comme le Fonds d'affectation spéciale pour le Chili ou encore le Fonds d'affectation spéciale pour l'Afrique du Sud¹⁷⁴. Les violations sont appréciées en dehors de toute imputabilité. Cela permet ainsi aux victimes de recevoir une assistance,

¹⁷³ Cette solidarité peut être considérée comme une forme de responsabilité collective assumée. Voir le rapport du Secrétaire général sur les activités du Fonds pour les victimes de la torture à la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/2001/59, 18 janvier 2001, §20).

¹⁷⁴ Le Fonds d'affectation spécial des Nations Unies pour l'Afrique du Sud a été créé par la résolution 2054 (B) (XX), 15 décembre 1965 de l'Assemblée générale, pour fournir une aide humanitaire aux nombreuses personnes persécutées par le Gouvernement sud-africain pour leur opposition à sa politique d'*apartheid* et d'oppression, et à leurs familles.

indépendamment de toute considération relative à l'auteur de la violation, qu'il ne soit pas identifié, qu'il soit insolvable, qu'il bénéficie d'une amnistie ou d'une cause de non-imputabilité. Toutefois, dans la mesure où la torture, telle qu'elle est définie par la Convention contre la torture de 1984, et le Conseil d'administration de l'UNVFVT, suppose que les actes aient été commis par une autorité étatique, le Fonds est par conséquent amené à établir de manière informelle l'imputabilité des actes commis. Ceci constitue une exception à la non-imputabilité des violations dans le domaine de l'assistance aux victimes.

Le Fonds au profit des victimes, en plus de son mandat de réparation, a également été doté d'un mandat d'assistance aux victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale, sans lien avec les affaires jugées par la Cour. Dans le cadre de ce mandat, son fonctionnement est similaire à celui des Fonds des Nations Unies. Il finance des projets d'assistance aux victimes par l'intermédiaire d'entités locales. Il exerce ce mandat dans le cadre des situations identifiées par la Cour, lorsqu'elle s'est déclarée compétente, mais en dehors de l'établissement de responsabilités pénales individuelles¹⁷⁵. Les activités de ces Fonds sont financées par des contributions volontaires versées par la communauté internationale.

Des États isolés peuvent également accepter d'assumer la responsabilité de porter assistance aux victimes à travers la mise en place de Fonds.

Sous-section II – Les Fonds nationaux fournissant une assistance à titre gracieux¹⁷⁶

60. De tels Fonds peuvent être institués par les gouvernements après un conflit, de manière à apaiser des tensions, pour répondre aux revendications émanant des victimes et de la société civile. Ces Fonds constitués au niveau national peuvent toutefois comprendre des éléments d'internationalité. Ils sont souvent financés seulement partiellement par les

¹⁷⁵ Le fait que la Cour se considère compétente permet d'établir que des violations ont été commises.

¹⁷⁶ Voir sur ce point BOISSON DE CHAZOURNES L., HEATHCOTE S., « Mise en œuvre de la réparation des crimes de l'histoire : une possible réconciliation des temps passés, présents et futurs? », in BOISSON DE CHAZOURNES L., QUEGUINER J.-F. et VILLALPANDO S. (dir.), *Crimes de l'histoire et réparations : les réponses du droit et de la justice*, Bruylant, Bruxelles, 2004, pp. 100-101. Selon les auteurs, « la pratique des paiements *ex gratia* repose sur une acceptation de réparer entendue au sens large, tout en ne reconnaissant pas au préalable une violation du droit. (...) le paiement, versé à titre *ex gratia*, est lié à des faits ou à des allégations de faits qui se sont produits à un moment ou à un autre de l'histoire, sans qu'il y ait une admission d'une responsabilité juridique ». L'absence de responsabilité juridique va ici à l'encontre de la qualification de réparation.

gouvernements, dans la mesure où les bénéficiaires ne sont pas fournis au titre de leur responsabilité juridique, soit qu'elle n'ait pas lieu d'être, soit qu'ils refusent de la reconnaître. Pour le Professeur Pierre D'Argent, la contestation par le payeur du principe même de sa responsabilité empêche le paiement *ex gratia* d'éteindre l'obligation de réparation découlant du fait illicite. Toutefois, ce paiement dissuade d'éventuelles revendications ultérieures de la réparation éludée par l'accord *ex gratia*¹⁷⁷.

61. La reconnaissance par un gouvernement de sa responsabilité juridique pour des violations des droits de l'homme passées est souvent une question épineuse, car la réparation qui en découle peut avoir des implications pratiques complexes à régler, surtout si les faits sont anciens. Par exemple, malgré les revendications des descendants des victimes, le gouvernement allemand refuse toujours de reconnaître sa responsabilité juridique dans le génocide des peuples Héréro et Nama perpétré en Namibie à partir de 1904. La réparation de ces crimes devrait notamment impliquer la restitution des terres actuellement occupées par des descendants de militaires allemands aux descendants des anciens propriétaires namubiens¹⁷⁸.

62. Ces Fonds servent souvent à financer des projets collectifs pour les victimes. Entrent par exemple dans cette catégorie le Fonds d'assistance aux rescapés du génocide au Rwanda, ou encore le Fonds Suisse en faveur des victimes de la Shoah dans le besoin. Ce Fonds a été institué par un décret du Conseil fédéral suisse en mars 1997¹⁷⁹, en tant qu'initiative humanitaire pour les victimes du nazisme et pour lutter contre le racisme et l'antisémitisme, en attendant la résolution de la crise politico-financière concernant la restitution aux héritiers des victimes des persécutions nazies, des avoirs détenus dans les banques suisses depuis la Seconde Guerre mondiale. Au cours du débat sur le rôle de la Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale, la création de ce Fonds avait été suggérée en 1996 par Edgar Bronfman, président de la *World Jewish Restitution Organization*, en tant que « *geste financier de bonne volonté* ». Selon le rapport final du Fonds, l'assistance fournie aux bénéficiaires exprime la confusion, la perplexité, la sympathie et la solidarité de ceux qui ont

¹⁷⁷ Voir D'ARGENT P., « Les accords interétatiques de restitution et/ou d'indemnisation », *op. cit.* note 131, p. 713.

¹⁷⁸ Voir le documentaire d'Anne Poiret, Namibie, le génocide du IIe reich, Bo Travail ! Production, 2012, 52 mn.

¹⁷⁹ Voir l'ordonnance portant création du Fonds spécial en faveur des victimes de l'Holocauste/Shoah dans le besoin, 26 février 1997, entrée en vigueur le 1^{er} mars 1997, et abrogée le 31 décembre 2002.

été épargnés par les persécutions nazies¹⁸⁰. Parmi les nombreux mécanismes institués pour la réparation des victimes de la Seconde Guerre mondiale, cette initiative d'assistance humanitaire était originale. Le gouvernement helvétique a accepté de créer ce Fonds, mais n'a pas entièrement assuré son financement. Il était alimenté par des contributions volontaires de la Banque nationale suisse, d'autres banques suisses (aujourd'hui le Crédit Suisse et UBS), d'entreprises et d'individus. La loi fédérale du 6 octobre 1989 relative au budget fédéral permet de faire des donations à l'État affectées à une destination particulière, aboutissant, sous réserve de l'accord des autorités fédérales, à la création d'un « Fonds spécial »¹⁸¹. Ces Fonds spéciaux, administrés en dehors du budget fédéral général, n'ont pas de statut juridique propre, et dès lors que le Conseil fédéral a nommé les membres de leurs organes, ils mènent leur mission de manière indépendante, sous la supervision du département fédéral des affaires intérieures. Cette méthode permet une création rapide¹⁸². Ce Fonds a distribué 295 millions de francs CHF¹⁸³ à environ 312 000 victimes dans 60 pays¹⁸⁴, et a été dissout en 2002 après avoir épuisé ses ressources. L'assistance financière individuelle versée par le Fonds avait pour but d'embellir les conditions de vie des bénéficiaires, en leur permettant de s'offrir des opérations ou des médicaments pour améliorer leur état de santé, des vêtements, de la nourriture, des objets d'agrément ou de payer leur facture d'électricité. Il s'agit ici d'une assistance fondée sur une situation générale de pauvreté, présumée résulter de la Shoah. À l'instar des mécanismes de traitement de demandes massives agissant dans le cadre de la réparation, le Fonds devait se plier à un impératif de rapidité, dans la mesure où la plupart des bénéficiaires potentiels étaient déjà très âgés.

63. Bien que ces Fonds soient institués en tant que mesures d'assistance humanitaire en dehors de l'établissement de responsabilités juridiques, la qualification des faits ayant engendré les préjudices des victimes – le génocide rwandais et la Seconde Guerre mondiale –

¹⁸⁰ Voir Swiss Fund for Needy Victims of the Holocaust/Shoa, Final Report, Switzerland, 2002, p. 7 [<http://www.swissbankclaims.com/Documents/2014/Swiss%20Humanitarian%20Fund%20Final%20Report.pdf>] Voir également, HAZAN P., « Le cas du contentieux entre les banques suisses et les organisations juives américaines, intervention au colloque sur la réparation du préjudice né de l'Histoire », 15 février 2007 [http://www.courdecassation.fr/IMG/File/pdf_2007/cycle_assurance_2007/15-02-2007/15-02-2007_hazan.pdf].

¹⁸¹ Loi fédérale sur les finances de la Confédération du 6 octobre 1989, article 12 [<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19890209/200312010000/611.0.pdf>].

¹⁸² Voir l'ordonnance portant création du Fonds spécial en faveur des victimes de l'Holocauste/Shoah dans le besoin, *op. cit.* note 179, article 1; Swiss Fund for Needy Victims of the Holocaust/Shoa, Final Report, *op. cit.* note 180, p. 20.

¹⁸³ Ce qui équivaut à environ 238 millions d'euros ou 315 millions de dollars US.

¹⁸⁴ 318 demandes ont été adressées au Fonds par des organisations de victimes, chargées ensuite d'effectuer la distribution des fonds auprès des individus victimes. Voir l'ordonnance portant création du Fonds spécial en faveur des victimes de l'Holocauste/Shoah dans le besoin, *op. cit.* note 179, article 7 (2).

en tant que violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire n'a jamais été niée. En revanche, dans certains cas, l'État ayant mis en place le Fonds a pu contester le caractère de violation aux faits ayant causé des dommages aux bénéficiaires. Cette absence de reconnaissance de violation d'une norme juridique remet en question l'octroi de la qualité de « victimes » au sens strict aux bénéficiaires de l'assistance fournie par le Fonds. Lorsqu'une personne subit un préjudice en conséquence d'une activité non interdite par le droit international, la formule « partie lésée » peut alors être utilisée, comme dans les travaux de la Commission du droit international sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international¹⁸⁵.

Cette situation peut être illustrée par le Fonds pour les femmes asiatiques créé en 1995, lors du 50^{ème} anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale, par le gouvernement japonais¹⁸⁶ en faveur des anciennes « femmes de réconfort » exploitées sexuellement par l'armée japonaise pendant la guerre¹⁸⁷, institué en vertu de la reconnaissance de la responsabilité morale du Japon pour ces faits¹⁸⁸. Pour les mêmes raisons qui ont amené la justice japonaise à débouter toutes les anciennes « femmes de réconfort » ayant exercé des recours à partir des années 1990, le gouvernement japonais, qui considère notamment que ces faits n'étaient pas prohibés au moment où ils ont été commis dans la mesure où les instruments de droit international humanitaire tels que les Conventions de Genève de 1949 n'avaient pas encore été adoptés lors de la Seconde Guerre mondiale, n'a jamais reconnu de responsabilité juridique pour ces crimes de l'histoire¹⁸⁹. Dans un rapport du 4 janvier 1996, la

¹⁸⁵ Voir par exemple, Commission du droit international, Étude des régimes de responsabilité ayant trait au sujet « Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international », A/CN.4/471, 21 juillet 1995.

¹⁸⁶ Ce Fonds a été doté d'un statut juridique d'organisation non gouvernementale et son personnel n'est pas employé par le gouvernement japonais. Toutefois il opère sous la direction du gouvernement et son appellation officielle est *National Fund for Asian Peace and Women*.

¹⁸⁷ Voir la page dédiée au Fonds pour les femmes asiatiques sur le site internet du ministère des affaires étrangères du Japon: [<http://www.mofa.go.jp/policy/women/fund/policy.html>]. Voir également SOH C. S., "Japan's National/Asian Women's Fund for 'Comfort Women'", *Pacific Affairs*, Vol. 76, No. 2, Summer, 2003, pp. 209-233; LEVY Ch., « "Femmes de réconfort" de l'armée impériale japonaise: enjeux politiques et genre de la mémoire », Encyclopédie en ligne des violences de masse, Mars 2012 [http://massviolence.org/fr/IMG/article_PDF/Femmes-de-reconfort-de-l-armee.pdf]

¹⁸⁸ Statement by Prime Minister Tomiichi Murayama on the Occasion of the Establishment of the "Asian Women's Fund," 18 July 1995; Statement by Prime Minister Tomiichi Murayama On the Occasion of the 50th Anniversary of the End of the War, 15 August 1995, faisant référence à la nécessité pour le Japon de se repentir et d'apaiser l'âme des victimes en fondant la politique gouvernementale sur la bonne foi; Letter from Prime Minister to the Former Comfort Women, 1996 faisant référence aux responsabilités morales du pays; Letter from AWF President to Former Comfort Women, 1996. L'ensemble de ces documents peuvent être consultés à l'adresse suivante : [<http://www.awf.or.jp/e6/statement.html>].

¹⁸⁹ Voir l'argumentation du Japon dans le rapport de la Rapporteuse spéciale de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, E/CN.4/1996/53/Add.1, 4 janvier 1996, §91-124 (partie VII : Position of the

Rapporteuse spéciale de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies constate que le Japon semble admettre sa responsabilité morale, ce qu'elle qualifie de « *welcome beginning* »¹⁹⁰, mais précise que « *Although the Special Rapporteur welcomes the initiative from a moral perspective, it must be understood that it does not vindicate the legal claims of "comfort women" under public international law* »¹⁹¹. Le terme de réparation a donc été banni du langage utilisé par le Fonds et par le gouvernement. Le financement du Fonds n'était d'ailleurs assuré que partiellement par le gouvernement, et provenait également de divers pans de la société japonaise¹⁹². En effet, le Fonds a été présenté comme l'expression de la repentance du peuple japonais et non du gouvernement seul¹⁹³. Le Fonds a levé approximativement 600 millions de yens auprès du public afin d'attribuer 2 millions de yens à chaque ancienne « *femme de réconfort* » de République de Corée, des Philippines et de Taïwan. Mais le refus du Japon d'indemniser les victimes sur la base de sa responsabilité juridique a poussé de nombreuses femmes à rejeter l'argent proposé par le Fonds à l'instigation de divers mouvements de la société civile. Les gouvernements taïwanais et coréen ont également offert des sommes d'argent aux survivantes, à condition qu'elles n'acceptent pas l'argent offert par le Fonds japonais. En parallèle, grâce à l'argent du gouvernement déboursé au titre de sa responsabilité morale (700 millions de yens), le Fonds a financé des projets de réhabilitation en Indonésie et aux Pays-Bas. Enfin, en coopération avec le gouvernement, il a également compilé des informations sur le sujet des « *femmes de réconfort* » afin que ce pan de l'histoire soit enseigné aux générations futures. Ces mesures se rapprochent beaucoup du contenu des mesures de réparation mais ne doivent pas être considérées comme telles. Le Fonds a été dissout en mars 2007 avec l'achèvement du projet en Indonésie.

64. Ce type d'assistance, fournie dans un contexte où les victimes sont en droit d'attendre des réparations, est à double tranchant. Lorsqu'elle est fournie par ceux qui ne portent pas de responsabilité dans la souffrance des victimes, elle n'aura pas la valeur d'une réparation mais peut revêtir une valeur symbolique forte, constituer une reconnaissance de la souffrance et, partant, des actes dont elle découle, au-delà de la satisfaction tirée de la seule

gouvernement of Japan), contestée point par point par la Rapporteuse spéciale. Voir également KIKUCHI K., « Les femmes de réconfort devant la juridiction japonaise », in BOISSON DE CHAZOURNES L., QUEGUINER J.-F. et VILLALPANDO S. (dir.), *Crimes de l'histoire et réparations : les réponses du droit et de la justice*, op. cit. note 176, pp. 131-145.

¹⁹⁰ Voir E/CN.4/1996/53/Add.1, §125.

¹⁹¹ *Ibid.*, §134. Voir également les recommandations de la Rapporteuse spéciale (§137, (a) et (b)).

¹⁹² Individus, entreprises, syndicats, partis politiques...

¹⁹³ Voir l'extrait du discours du premier ministre du 18 juillet 1995 sus-mentionné (note 188).

jouissance du bénéfice accordé¹⁹⁴. En revanche, lorsqu'elle est fournie par ceux qui portent la responsabilité des préjudices des victimes, ou du moins qui sont perçus comme tels, elle peut provoquer des réactions de rejet en raison du fait qu'elle n'est pas accompagnée de la reconnaissance attendue d'une responsabilité juridique.

65. Avant de refermer ce chapitre, il convient certainement de mentionner ici les paiements humanitaires effectués par l'*International Commission on Holocaust Era Insurance Claims* (ICHEIC) (8A1 humanitarian claims process)¹⁹⁵ qui relèvent d'une logique d'assistance de nature financière, dans la mesure où ces paiements ont été délivrés à titre humanitaire, aux côtés de mesures de restitution fournies en vertu d'un droit. L'ICHEIC, établie en 1998 par un accord entre une association d'assureurs américains, des compagnies d'assurances européennes, des représentants d'organisations juives et l'État d'Israël, était chargée de traiter les réclamations de victimes de la Shoah et de leurs ayants droit, portant sur des sommes dues en vertu d'assurances vie contractées auprès d'assureurs européens dans les pays occupés par le régime nazi. Dans certains cas, le requérant ne savait plus avec quelle compagnie d'assurance le contrat avait été signé, et la compagnie d'assurance n'avait pas retrouvé de trace du requérant ou du contrat dans ses archives. Les assurances n'avaient donc pas d'obligation juridique de restituer au requérant son assurance vie, en raison du manque de preuves de l'existence du contrat d'assurance. Dans d'autres cas, la compagnie désignée n'existait plus. Grâce à ce mécanisme, les requérants qui pouvaient démontrer la plausibilité de leur éligibilité bien qu'ils ne puissent nommer la compagnie d'assurance et qu'ils ne soient mentionnés dans aucun contrat d'aucune compagnie, ont tout de même pu obtenir, sur une base volontaire, une somme forfaitaire de 1 000 Dollars US, à titre humanitaire. Les paiements étaient effectués à partir du Fonds humanitaire de l'ICHEIC établi par un accord avec les compagnies d'assurances participant au processus, la fondation allemande *Remembrance, Responsibility and Future* et la *German Insurance Association*. La décision d'effectuer ces paiements a été prise sur la base de la reconnaissance de l'indisponibilité des preuves due à la destruction des documents pendant et après la Seconde Guerre mondiale. Ce processus particulier a été administré par la Conférence sur les réclamations matérielles juives contre l'Allemagne. Cette initiative peut donc être considérée comme une mesure d'assistance financière à des victimes de violations du droit de propriété

¹⁹⁴ Voir Swiss Fund for Needy Victims of the Holocaust/Shoa, Final Report, *op. cit.* note 180, p. 7.

¹⁹⁵ Voir Holtzmann M. H., Kristjansdottir E., *International Mass Claims Processes : Legal and Practical Perspectives*, *op. cit.* note 134, *passim*.

perpétrées au cours de la Shoah fournies par des compagnies d'assurance, associations et fondations, qui ont décidé d'assumer la responsabilité d'assister ces personnes.

Conclusion du Chapitre I

66. Cette typologie permet de distinguer trois différents types de Fonds en faveur de victimes : les Fonds chargés de fournir une réparation sur la base d'une responsabilité juridique, les Fonds investis d'un mandat d'assistance fondé sur la solidarité, et les Fonds de garantie financés par la solidarité nationale ou internationale et chargés de pallier les défaillances des régimes de responsabilité. Comme l'affirme Cherif Bassiouni :

« An important distinction must be made between criminal and civil legal proceedings that are driven by the concept of responsibility as opposed to human and social solidarity reflected in social assistance and support programs that are driven by other considerations »¹⁹⁶.

Cette catégorisation dépasse le caractère national ou international des Fonds puisqu'on retrouve des Fonds de chaque catégorie au niveau interne comme au niveau supra-étatique. Toutefois, les Fonds nationaux et internationaux relèvent d'une logique différente. Ces derniers s'inscrivent dans une logique de complémentarité avec les initiatives nationales. Les Fonds internationaux sont institués par la communauté internationale, souvent pour venir en aide à des victimes dont les États ne leur porteront pas secours, lorsque par exemple la défaillance de l'État a été établie – quand une affaire est déclarée recevable devant la Cour pénale internationale – ou encore lorsque les victimes ont subi des actes de torture perpétrés par l'État. Ces Fonds sont créés lorsque les gouvernements ne peuvent pas ou ne veulent pas fournir une réparation ou une assistance aux victimes, ou que celle-ci s'avère insuffisante. L'initiative de l'organe international créateur répond à une lacune au niveau étatique. Les Fonds créés par l'État peuvent contenir des éléments d'extranéité (victimes de nationalités étrangères, financement de projets réalisés à l'étranger...), mais ils sont institués dans une perspective différente. Ils sont souvent créés dans une logique de subsidiarité pour compléter la réparation fournie par le responsable de la violation, ou en cas d'absence de responsable. Comme prévu par la Déclaration des principes fondamentaux de justice¹⁹⁷, les Fonds internationaux constituent donc en fait un troisième niveau d'action, après celle devant être exercée par le responsable, puis par l'État. Ces observations conduisent à constater que les

¹⁹⁶ Voir Bassiouni Cherif, "International Recognition of victims' rights", *op. cit.* note 13, p. 206.

¹⁹⁷ Déclaration des principes fondamentaux de justice, §13.

Fonds sont davantage des instruments accessoires de l'aide aux victimes, qui sont mis en place lorsque la solution prévue à titre principal a échoué.

67. Les difficultés auxquelles sont confrontés les Fonds internationaux, dotés d'un statut international et créés par un organisme international, sont spécifiques. Leur caractère international assujettit l'efficacité de leur financement et de leur action à la volonté de coopération des États. Ces difficultés ne se posent pas pour un Fonds ayant été créé par un État ou par un accord bilatéral, où les consentements nécessaires et la volonté politique sont acquis.

Cette typologie aura donc permis de mieux identifier les Fonds à l'étude en les situant dans le champ des différents instruments financiers en faveur de victimes et en leur attribuant un type. Après cette clarification, il convient maintenant d'essayer de discerner les facteurs qui déclenchent la création de Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

CHAPITRE II

LES MOTIFS DE CREATION

68. Lorsque les droits de l’homme sont violés, un large éventail de moyens juridiques, judiciaires, quasi-judiciaires ou extra-judiciaires peuvent être mis à la disposition des victimes au niveau supra-étatique. Les victimes peuvent s’adresser aux États en s’appuyant sur les Conventions leur accordant des droits en matière de réparation et d’assistance. Elles peuvent recourir aux juridictions internationales et régionales qui ont le pouvoir d’ordonner aux États responsables ou aux individus coupables de réparer les préjudices causés. Par ailleurs, suite à des plaintes d’individus ou de groupe d’individus, les mécanismes quasi-judiciaires comme les organes de surveillance des traités des Nations Unies, émettent des recommandations à l’attention des États pouvant porter sur l’octroi de mesures de réparation ou d’assistance. La création de Fonds internationaux, qui sont des mécanismes extrajudiciaires, permet d’offrir un recours supplémentaire aux victimes pour leur permettre d’obtenir une aide concrète. Nous tâcherons d’identifier les raisons influençant la création de ces Fonds par la communauté internationale. Parmi les facteurs d’ordre contextuel, nous observerons que les violations ayant donné lieu à la création de Fonds internationaux en faveur des victimes possèdent des caractéristiques communes (Section I). La création de Fonds au niveau international suppose également le constat d’un certain échec au niveau inférieur, c’est à dire étatique. Lorsque l’aide au niveau national est absente ou insuffisante, les victimes demeurent dans le besoin (Section II). Le point de départ est souvent la constatation de l’accumulation de ces facteurs par les groupes de travail et rapporteurs spéciaux des Nations Unies. La mobilisation de la société civile contribue aussi à la prise de décision (Section III). Les Fonds ont également certaines vertus spécifiques qui justifient leur création. Ils sont un moyen d’action non-contentieux et permettent d’intervenir discrètement, avec diplomatie (Section IV). Enfin, depuis la création du Fonds pour les victimes de l’*apartheid* jusqu’à celle du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes, il est possible de percevoir le développement au sein des Nations Unies d’une politique publique d’assistance aux victimes par le biais de la création d’instruments de financement, ce qui démontre l’existence d’une volonté politique et d’une stratégie en faveur de la création de Fonds (Section V).

Section I - Des violations graves et flagrantes

69. Les actes instituant les Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire se fondent notamment sur la constatation de violations qualifiées de graves, flagrantes, constantes, massives ou systématiques des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Ces violations peuvent avoir été perpétrées sous des régimes politiques antérieurs¹⁹⁸, mais peuvent également être commises par les autorités en exercice. Les violations font généralement l'objet d'une attention particulière des Nations Unies et de la communauté internationale depuis une période plus ou moins longue avant la création du Fonds (Sous-section I). Concernant la nature des violations des droits de l'homme, il s'agit toujours de violations de droits civils et politiques (Sous-section II).

Sous-section I – Les constats des organes créateurs des Fonds internationaux

70. Les violations des droits de l'homme au Chili, qui ont donné lieu à la création du Fonds d'affectation spéciale pour le Chili, avaient fait l'objet de nombreuses résolutions des Nations Unies qualifiant ces violations de constantes, flagrantes et massives. Ces résolutions sont progressivement arrivées à la conclusion que la mise en place d'un mécanisme de solidarité destiné à assister les victimes était nécessaire.

71. La situation au Chili a attiré l'attention de l'Assemblée générale des Nations Unies dès 1974¹⁹⁹, un an après le coup d'état du Général Pinochet le 11 septembre 1973. La résolution 33/174 du 20 décembre 1978 créant le Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour le Chili a été précédée de nombreuses résolutions par lesquelles divers organes s'alarmaient de la situation dans ce pays. Dans la résolution 3448 du 9 décembre 1975²⁰⁰, l'Assemblée générale exprimait « *sa profonde angoisse devant les violations constantes et flagrantes des droits de l'homme qui ont eu lieu et qui continuent d'avoir lieu au Chili, y compris la pratique institutionnalisée de la torture et de peines ou traitements cruels,*

198 Voir le rapport du Secrétaire général sur les activités du Fonds pour les victimes de la torture à l'Assemblée générale, A/44/708, 3 novembre 1989, Annexe, §7.

199 Assemblée générale, résolution 3219 (XXIX), Protection des droits de l'homme au Chili, 6 novembre 1974

200 Résolution 3448 (XXX), 9 décembre 1975.

inhumains ou dégradants, arrestations, détentions et exil arbitraires »²⁰¹. Ces constatations se fondent notamment sur le rapport intérimaire du Groupe de travail spécial chargé d'enquêter sur la situation des droits de l'homme au Chili²⁰². Dans sa résolution 31/124 de 1976²⁰³, l'Assemblée générale s'appuie sur un nouveau rapport de ce Groupe de travail²⁰⁴ pour conclure que « *des violations constantes et flagrantes des droits de l'homme fondamentaux et des libertés fondamentales continuent d'avoir lieu au Chili* ». Elle ajoute aux exemples de violations précitées provoquant en particulier sa profonde indignation, la disparition de personnes pour des raisons politiques et les cas de déchéance de la nationalité chilienne.

72. Le rapport du groupe de travail sur lequel se fonde la résolution de 1976 précisait que « *la situation actuelle exigerait notamment qu'on prenne l'initiative de créer, aux Nations Unies, un fonds fiduciaire qui accorderait, en dehors de toute considération politique, aux personnes poursuivies en vertu de la législation et des procédures relatives à l'état de siège, l'assistance humanitaire et juridique d'avocats chiliens et, si possible, étrangers* »²⁰⁵. Sur la base de cette suggestion, l'Assemblée a invité la Commission des droits de l'homme à formuler des recommandations. À la demande de cette dernière²⁰⁶, le 31 août 1977, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités – s'appuyant sur le nouveau rapport du groupe de travail spécial de 1977²⁰⁷ constatant que les droits de l'homme continuent de faire l'objet de violations flagrantes au Chili – a adopté la résolution 11 (XXX). Par cette résolution, suivant les recommandations du Groupe de travail chargé d'étudier certaines questions concernant la situation des droits de l'homme au Chili²⁰⁸, la Sous-Commission « *recommande la création d'un fonds bénévole* », chargé de fournir une aide humanitaire, juridique et financière aux personnes détenues au Chili, à celles qui ont dû quitter le pays et à leurs familles. La section portant sur la création du Fonds a été adoptée par

²⁰¹ Résolution 3448 (XXX), Préambule. La résolution 3448 fait référence à la résolution 3219 (XXIX) du 6 novembre 1974 faisant état de « *violations flagrantes et massives des droits de l'homme au Chili* ». La résolution 3448 a été adoptée le même jour que la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Résolution 3452 (XXX), 9 décembre 1975. Cette déclaration constituait à l'époque le seul document universel prohibant la torture de manière spécifique.

²⁰² A/10285, 7 octobre 1975. Ce Groupe de travail spécial avait été créé par la résolution 8 (XXXI) du 27 février 1975 de la Commission des droits de l'homme, après qu'elle ait noté que des violations des droits de l'homme continuaient d'être signalées au Chili.

²⁰³ Résolution 31/124, 16 décembre 1976. Voir également la Résolution 32/118, 16 décembre 1977.

²⁰⁴ A/31/253, 8 octobre 1976.

²⁰⁵ *Ibid.*, §518.

²⁰⁶ Voir la résolution 9 (XXXIII) de la Commission des droits de l'homme, adoptée le 9 mars 1977.

²⁰⁷ E/CN.4/1221, 10 février 1977, présenté à la Commission des droits de l'homme lors de sa trente-troisième session.

²⁰⁸ Ce Groupe de travail, différent du Groupe de travail spécial sus-mentionné, s'est réuni les 26 et 29 août 1977 et a abouti à un projet de résolution (E/CN.4/Sub.2/(XXX)/CRP.4). Toutefois, il n'existe pas de procès-verbal rapportant les discussions qui ont eu lieu lors de cette réunion.

la Sous-Commission par 16 voix contre 2, avec 2 abstentions. Moins d'un an plus tard, grâce au concours du Secrétaire général ayant fourni des suggestions concrètes pour la création du Fonds²⁰⁹, la Commission des droits de l'homme, par sa résolution 13 (XXXIV) du 6 mars 1978²¹⁰, a adopté le projet de résolution créant le Fonds des Nations Unies pour le Chili, entériné ensuite par le Conseil économique et social (ECOSOC)²¹¹, puis par l'Assemblée générale le 20 décembre 1978²¹². Ce Fonds est ensuite devenu le Fonds pour les victimes de la torture²¹³.

73. La création des autres Fonds des Nations Unies s'appuie en particulier sur le caractère grave de la torture, de l'esclavage et de la traite des personnes. La résolution 36/151 de l'Assemblée générale portant création du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture rappelle que la torture est une violation grave des droits de l'homme en précisant que les contributions volontaires versées au Fonds seront distribuées « *aux individus dont les droits de l'homme ont été gravement violés par suite de la torture et aux membres des familles de ces victimes* ». Dans la résolution 46/122 du 17 décembre 1991 portant création du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage, l'Assemblée générale se déclare « *gravement préoccupée par la persistance de l'esclavage, de la traite des esclaves, de pratiques esclavagistes et même de manifestations modernes de ce phénomène, qui représentent quelques-unes des violations les plus graves des droits de l'homme* »²¹⁴. Enfin, la résolution 64/293 de l'Assemblée générale portant création du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes qualifie la traite des personnes de « *grave menace pour la dignité humaine, les droits de l'homme et le développement* ». Elle se réfère également au Document final du Sommet mondial de 2005 adopté par l'Assemblée générale²¹⁵, soulignant que « *la traite d'êtres humains demeure pour l'humanité un problème grave dont la solution exige une action internationale concertée* ».

²⁰⁹ Rapport du Secrétaire général, Suggestions concernant la création d'un fonds bénévole conformément à la résolution 11 (XXX) de la Sous-Commission, E/CN.4/1269. Ce rapport avait été suggéré par le Groupe de travail chargé d'étudier certaines questions concernant la situation des droits de l'homme au Chili.

²¹⁰ Adoptée par 21 voix contre 3 avec 6 abstentions.

²¹¹ Résolution 1978/15 du 5 mai 1978.

²¹² Résolution 33/174.

²¹³ Voir *infra*, §118.

²¹⁴ Voir également la résolution 1991/58 de la Commission des droits de l'homme du 6 mars 1991 relative au rapport du Groupe de travail sur les formes contemporaines d'esclavage présenté en août 1990 sur lequel s'appuie la résolution 46/122, qualifiant l'exploitation du travail des enfants de violation flagrante de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme (E/CN.4/Sub.2/1990/44, 23 août 1990, Annexe I, §14).

²¹⁵ Assemblée générale, Résolution 60/1, 16 septembre 2005, §111 à 115.

74. En 1998, les États Parties au Statut de Rome, « *Ayant 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* », ont décidé de créer une cour pénale internationale « *ayant compétence à l'égard des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale* »²¹⁶. Ces atrocités ont également poussé la communauté internationale à s'accorder sur le pouvoir de la Cour d'accorder des réparations²¹⁷ et la création d'un Fonds au profit des victimes de ces crimes. Cette idée était portée par le mouvement en faveur d'une plus grande prise en compte des intérêts des victimes dans le procès pénal international au cours duquel sont jugées les infractions les plus graves. Ce mouvement s'est notamment manifesté en 2000 sous la plume du juge Claude Jorda, alors Président du TPIY, demandant au Secrétaire général d'accorder un droit à réparation aux victimes devant les tribunaux pénaux internationaux²¹⁸. Il a aussi été porté par la voix de certaines délégations étatiques²¹⁹ et surtout de la société civile, au sein du Groupe de travail sur les droits des victimes (*Victims' Rights Working Group - VRWG*) de la Coalition pour une cour pénale internationale (CCPI)²²⁰, très actif tout au long de la rédaction et de la négociation du Statut de Rome. Cette reconnaissance des droits des victimes était d'autant plus pressante que la Cour allait être dotée d'un caractère permanent.

75. Les qualificatifs utilisés pour définir les violations ayant donné lieu à la création de Fonds internationaux sont donc similaires. Leur caractère constant fait référence à la permanence de certaines violations. Leur caractère étendu, massif indique qu'un grand nombre de personnes en sont victimes et peut également signifier une atteinte à plusieurs

²¹⁶ Statut de Rome, Préambule.

²¹⁷ Sur les négociations des dispositions du Statut de Rome relatives aux réparations voir MUTTUKUMARU C., « *Reparation to victims* », in LEE R. S. (ed.), *The International Criminal Court – The making of the Rome statute, Issues, Negotiations, Results*, Kluwer Law International, The Hague, 1999, pp. 262-270. Voir également JEANGENE VILMER J-B., *Réparer l'irréparable : les réparations aux victimes devant la Cour pénale internationale*, *op. cit.* note 2, pp. 14-15.

²¹⁸ S/2000/1063.

²¹⁹ Voir la proposition présentée par les délégations de la France et du Royaume-Uni (A/CONF.183/C.1/WGPM/L.28, 26 juin 1998, article 73.3), élaborée à partir de l'article 47 (3) (c) du Projet de Statut d'une Cour criminelle internationale adopté par la Commission du droit international en 1994, sur la base duquel les négociations concernant le Statut de la Cour ont été menées à Rome en 1998. Voir également le rapport du Comité préparatoire du 13 septembre 1996, A/51/22, vol. II, art. 47, p. 236. La proposition franco-britannique, selon laquelle la Cour pouvait décider que l'indemnité accordée à titre de réparation serait versée à un Fonds d'affectation spéciale, a finalement été retenue par le Groupe de travail sur les questions de procédure (A/CONF.183/C.1/WGPM/L.2/Add.7, 13 juillet 1998, art. 73, p. 4-6). Sur l'historique des dispositions du Statut de Rome relatives au Fonds au profit des victimes, voir JENNINGS M., « *Article 79 Trust Fund* », *op. cit.* note 107, pp. 1439-1442.

²²⁰ Ce groupe est un réseau, coordonné par l'ONG REDRESS, de plus de 300 organisations nationales et internationales de la société civile et d'experts ayant pour mission de promouvoir les droits des victimes dans le cadre de la CPI. Voir le site internet du VRWG [<http://www.vrwg.org/>].

droits²²¹. Enfin, leur caractère grave et flagrant se réfère notamment à la nature des droits violés et pourrait expliquer la limitation des violations ayant donné lieu à la création de Fonds internationaux en faveur des victimes aux seules violations des droits civils et politiques.

Sous-section II – La limitation aux violations des droits civils et politiques

76. L'observation des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire ayant donné lieu à la création de Fonds internationaux permet de constater que seules les violations des droits civils et politiques (meurtre, torture, réduction en esclavage, traite des personnes, disparitions forcées...) influencent l'établissement de Fonds pour les victimes. Aucun Fonds n'a jusqu'à présent été créé pour les victimes de violations de droits économiques, sociaux et culturels²²². Une exception peut toutefois être notée concernant le droit à la propriété²²³ dont les violations peuvent être constitutives de crimes de guerre²²⁴ et qui entrent par conséquent dans le champ de compétence du Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale. De nombreux Fonds sont mis en place pour permettre aux individus de jouir de leurs droits économiques, sociaux et culturels, mais ces Fonds n'appréhendent pas les individus qui bénéficient de leur action en tant que victimes de violations des droits de l'homme. Elles sont considérées comme des personnes malades nécessitant des soins de santé auxquelles le Fonds mondial pour la lutte contre le sida, UNITAID ou GAVI Alliance viennent en aide, ou encore comme des enfants privés d'éducation en faveur desquels le Partenariat mondial pour l'éducation œuvre. Lors de la création de ces Fonds, les éventuelles violations de droits économiques, sociaux et culturels commises n'ont pas été mises en avant, et dans le fonctionnement du Fonds, l'octroi de financement n'est pas conditionné à la qualification des bénéficiaires en tant que victimes de la violation d'un droit. Selon les éléments de définition apportés par Théo Van Boven en 1993, le terme de violations flagrantes des droits de l'homme n'englobe pas les droits économiques, sociaux et culturels. En effet, selon Theo Van Boven, « *l'adjectif "flagrantes"*

221 Le Professeur Hubert Thierry définit les violations massives des droits de l'homme comme des violations qui atteignent un grand nombre de personnes et mettent généralement en cause plusieurs droits. Voir THIERRY H., « Les violations des droits de l'homme », *op. cit.* note 80, p. 1553.

222 Le Professeur Olivier de Frouville explique qu'au niveau des procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, une percée des mandats dédiés aux droits économiques, sociaux et culturels a eu lieu à partir de 1998. Voir DE FROUVILLE O., « Rapport général : les organes subsidiaires de la Commission », in DECAUX E. (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme, enjeux et défis d'une réforme*, Pedone, Paris, 2006, p. 182.

223 Protégé par l'article 17 de la DUDH.

224 Statut de Rome, article 8 (2) (a) (iv), (b) (ii), (iii), (iv), (v), (ix), (xiii), (xvi), (e) (ii), (iii), (iv), (v), (xii).

qualifie le terme "violations" - traduisant le caractère sérieux desdites violations – mais (...) il est lié également à la nature des droits qui sont violés ». Bien qu'il rappelle que « en droit international la violation d'un droit de l'homme fait naître un droit en réparation pour la victime », il ne cite parmi les violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales que des violations de droits civils et politiques, parmi lesquelles le génocide, l'esclavage, les exécutions sommaires et arbitraires, la torture, les disparitions forcées²²⁵... Plus tard, Theo Van Boven ajoutera cependant qu'en plus des violations portant atteinte à la vie et à l'intégrité physique et morale des personnes, « *the core rights of human beings* », « *deliberate, systematic and large-scale violations of economic, social and cultural rights may amount to gross violations of human rights and serious violations of international humanitarian law* »²²⁶. Ainsi pour mériter le qualificatif de violations flagrantes et graves, ou de « *pires violations* »²²⁷, les violations des droits économiques, sociaux et culturels devraient comporter certaines caractéristiques, être délibérées, systématiques, massives, alors que les violations des droits civils et politiques possèderaient ce qualification par essence.

77. Les violations des droits économiques, sociaux et culturels sont généralement prises moins au sérieux par les États et davantage qualifiées d'injustices que de violations²²⁸. Le terme de violation des droits de l'homme est peu utilisé pour désigner les violations des droits à l'éducation²²⁹, au travail²³⁰, ou à la santé²³¹, qui semblent moins aisées à évaluer. L'imprécision des articles du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels rend leur mise en œuvre floue²³². L'acceptation du caractère progressif de la

²²⁵ Voir E/CN.4/Sub.2/1993/8, §8-13. Sur les crimes internationaux en tant que violations graves des droits de l'homme, voir VANDERMEERSCH D., « Violations graves des droits de l'homme (crimes internationaux) et compétence pénale universelle », in FLAUSS J-F. (dir.), *La protection internationale des droits de l'homme et les droits des victimes*, op. cit. note 63, pp. 129-164. Selon l'auteur, le fait qu'une Convention internationale prévoit la compétence universelle des juridictions nationales pour connaître d'un crime, comme la Convention contre la torture de 1984 ou la Convention européenne contre le terrorisme de 1977, pourrait également être utilisé comme critère pour établir le caractère flagrant, grave ou sérieux des violations des droits de l'homme.

²²⁶ VAN BOVEN T., « The right to a remedy as contained in international instruments : access to justice and reparation in treaties and the new United Nations Principles », op. cit. note 63, p. 48.

²²⁷ *Ibid.*, p. 48.

²²⁸ SSENIONJO M., « Non-state actors and economic, social and cultural rights », in BADERIN M. A., MCCORQUODALE R. (ed.), *Economic, social and cultural rights in action*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 128.

²²⁹ Protégé par les articles 26 de la DUDH et 13 du PIDESC.

²³⁰ Protégé par les articles 23 de la DUDH et 6 du PIDESC.

²³¹ Protégé par l'article 12 du PIDESC.

²³² ALSTON P., « No rights to complain about being poor: the need for an optional protocol to the economic rights Covenant », in EIDE A., HELGESEN J., (ed.), *The Future of Human Rights Protection in a Changing World*, Norwegian University Press, Oslo, 1991, p. 86. L'auteur admet toutefois une exception pour les articles 6 à 9 concernant le droit au travail.

réalisation des droits économiques, sociaux et culturels mentionnée dans le PIDESC²³³ a aussi pu donner l'impression que ces droits seraient moins contraignants, auraient une force juridique moindre, par opposition aux droits civils et politiques qui seraient absolus et immédiats. Pourtant, comme le rappelle le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, cela n'a pas d'effet sur la nature juridique des droits ni sur le caractère immédiat des obligations qu'il crée. Cela signifie que « *Si un droit économique ou social ne peut pas être garanti pleinement, il doit l'être dans toute la mesure possible. La réalisation partielle du droit dans ces conditions n'est pas une violation du Pacte, mais la régression, par rapport à un niveau supérieur de jouissance des droits, partielle ou totale, peut en constituer une* »²³⁴. La réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, bien que progressive, implique, comme le préconise le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et les principes de Limburg, des actions immédiates et efficaces de la part des États. Dans son observation générale n°3 sur la nature des obligations des États parties, le Comité explique que le Pacte crée une obligation de résultat, qui est celle d'agir en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits. Ce caractère progressif est une manière de reconnaître que le plein exercice de ces droits ne peut pas être assuré en un court laps de temps, contrairement aux droits civils et politiques dont le respect et la garantie doivent être immédiats²³⁵. Selon les Directives de Maastricht, il est urgent « *de prendre ces droits au sérieux et, partant, de mettre en jeu la responsabilité des gouvernements qui s'abstiennent de remplir leurs obligations dans ce domaine* »²³⁶. La responsabilité des États pour les violations des droits économiques, sociaux et culturels est la même que celle pour les violations des droits civils et politiques²³⁷. Ces violations étant imputables à l'État sous la juridiction duquel elles se sont produites, celui-ci doit mettre en place des mécanismes pour réparer ces violations, et assurer la présence de recours ouverts aux victimes²³⁸.

L'approche consistant à ne pas considérer la santé et l'éducation comme des droits de l'homme, et les personnes qui en sont privées comme des victimes de violations de ces droits a certainement permis de rendre les Fonds œuvrant pour la réalisation des droits économiques,

²³³ Voir l'article 2 (1) du PIDESC.

²³⁴ Voir Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, *Droits économiques, sociaux et culturels, manuel destiné aux institutions des droits de l'homme*, série sur la formation professionnelle n°12, New York et Genève, 2004, pp. 11-13.

²³⁵ Observation générale n°3 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 14 décembre 1990, E/1991/23, Annexe III, §9. Voir également les Principes de Limburg, §16, 21-24 ; Directives de Maastricht, §8.

²³⁶ Directives de Maastricht, §2.

²³⁷ *Ibid.*, §4.

²³⁸ *Ibid.*, §16. Voir également le §23 énonçant le droit des victimes à une réparation adéquate.

sociaux et culturels plus consensuels. Ce qui a vraisemblablement favorisé leurs importants niveaux de ressources et partant, leur efficacité. Cette observation conduit à s'interroger sur l'opportunité d'une approche fondée sur la notion de victime et donc de violation qui nécessite par ailleurs de procéder aux qualifications de ces concepts juridiques, même si les responsabilités en cause ne sont pas toujours établies. Une telle approche est davantage conforme à la logique dominant le droit international, qui s'appuie sur les concepts de droit, de respect et de violation d'obligation, de responsabilité et de victime. L'opportunité doit en tout état de cause être appréciée en tenant compte de l'intérêt des victimes. Cette analyse pose donc la question de l'importance de la qualification de victime pour les personnes dont les droits de l'homme ont été violés.

Ces développements fournissent des précisions quant à la pratique des organisations internationales consistant à instituer des Fonds internationaux en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. La création de tels Fonds suppose que des violations graves et flagrantes, de droits de nature civile et politique se soient produites.

Lors de la création des Fonds visant à promouvoir la santé et l'éducation, les États ont préféré se concentrer sur la constatation de besoins et le manque de financement pour les combler. Ces facteurs sont également pris en compte lors de la création de Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

Section II – Des lacunes dans l'aide aux victimes

78. Les résolutions menant à la création de Fonds internationaux soulignent souvent la situation précaire des victimes et le manque de financement pour leur venir en aide (Sous-section 1). Certaines résolutions analysent ces carences comme imputables aux États, débiteurs d'obligations primaires de protéger leur population contre les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, et d'obligations secondaires en matière de réparation et d'assistance aux victimes de ces violations (Sous-section II).

Sous-section I – La précarité des victimes et les carences de l'aide

79. La création des Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire se fonde sur une constatation des besoins des victimes engendrés par les violations et des carences dans l'aide aux victimes. La préoccupation des organes de protection des droits de l'homme des Nations Unies vis-à-vis de la situation des victimes transparaît par exemple dans la Résolution 11 (XXX) du 31 août 1977 de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités recommandant la création d'un Fonds bénévole pour le Chili. Cette résolution souligne la situation des personnes détenues au Chili en vertu de la législation relative à l'état de siège, des personnes qui ont disparu, de leurs familles et des personnes à leur charge, et des personnes en exil en raison de la situation politique, ainsi que le besoin urgent d'assistance humanitaire, juridique et financière supplémentaire qui en résulte. Elle ajoute que « *la communauté internationale doit [y] répondre comme il convient, dans un esprit de solidarité* »²³⁹. En septembre 1977, pour justifier à nouveau sa recommandation de créer un Fonds d'affectation spéciale pour le Chili, le Groupe de travail spécial chargé d'enquêter sur la situation des droits de l'homme au Chili s'était appuyé sur le coût important de l'aide aux réfugiés supporté par les États dans lesquels ces derniers et leurs familles avaient été réinstallés et sur le manque de financement disponible²⁴⁰.

Dans son rapport d'août 1990, le Groupe de travail sur les formes contemporaines d'esclavage avait identifié certains besoins, comme la nécessité de permettre aux enfants employés à des travaux dangereux en Inde d'accéder à des services médicaux, ou la nécessité d'une aide financière transnationale pour éradiquer la servitude pour dette²⁴¹. Dans son rapport soumis à l'Assemblée générale un an avant la création du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes, le Secrétaire général avait souligné le besoin de services d'assistance aux victimes de la traite des personnes et le manque de ressources

²³⁹ Par la suite, le conseil d'administration du Fonds d'affectation spéciale pour le Chili s'est également appuyé sur la constatation des conditions de vie très pénibles et des graves difficultés d'ordre économique, social, physique et psychologique subies par ces personnes pour décider de débiter urgemment l'allocation de subventions. Voir le rapport du Président du Conseil d'administration du Fonds des Nations Unies pour le Chili, E/CN.4/1364, février 1980, §6. Voir également les §12 à 15.

²⁴⁰ A/32/227, 29 septembre 1977, §309.

²⁴¹ E/CN.4/Sub.2/1990/44, 23 août 1990, §28.

pour faire fonctionner de tels services²⁴². Pour pallier le manque de ressources, la Bulgarie avait émis l'idée de financer des programmes de soutien aux victimes en utilisant les confiscations des recettes des trafiquants²⁴³, mais c'est la solidarité internationale qui a finalement été choisie comme mode de financement.

80. Dans son rapport recommandant la création aux Nations Unies d'un Fonds fiduciaire pour le Chili, le Groupe de travail spécial avait souligné les besoins des organisations venant en aide aux victimes. Étant donné les difficultés auxquelles elles sont confrontées, il avait exprimé l'espoir que « *leur soit donnée la possibilité de poursuivre leur œuvre humanitaire, à l'abri de toute contrainte* »²⁴⁴. En effet, pour ces organisations, le soutien financier d'un Fonds des Nations Unies leur permet de bénéficier de ressources financières, mais également d'une protection notamment sur le plan sécuritaire, grâce à l'autorité exercée par les Nations Unies, notamment sur le territoire de ses États membres²⁴⁵.

Sous-section II – Les violations par les États de leurs obligations internationales

81. Les instruments de protection des droits de l'homme et du droit international humanitaire s'adressent aux États et mettent à leur charge des obligations de premier degré consistant à donner effet/ respecter/ protéger les droits de l'homme, comme le droit de ne pas être soumis à la torture par exemple. Ils créent également des obligations de second degré visant à atténuer les effets des violations de la première catégorie d'obligations. Ayant pour mission de venir en aide aux victimes, les Fonds interviennent nécessairement là où les premières obligations, lorsqu'elles existent, ont été violées. La fourniture d'une aide au niveau international suppose également que cette aide n'a pas été dispensée au niveau national, ou du moins pas de manière adéquate, et donc que l'obligation secondaire, lorsqu'elle existe, a également été violée. Si les besoins des victimes étaient comblés au niveau national, toute initiative de la communauté internationale en leur faveur serait inutile. Les résolutions menant à la création de Fonds internationaux font état des responsabilités étatiques et de la défaillance

²⁴² Background paper of the Secretary-General, Improving the coordination of efforts against trafficking in persons, 5 mai 2009, pp. 10-11 [http://www.ungift.org/doc/knowledgehub/resource-centre/ICAT/SG_back_groundpaper.pdf].

²⁴³ *Ibid.*, pp. 10-11.

²⁴⁴ A/31/253, 8 octobre 1976, §518.

²⁴⁵ Le Chili est membre des Nations Unies depuis 1945.

des États²⁴⁶ et ce constat constitue l'un des facteurs influençant la prise de décision de créer un Fonds en faveur des victimes (A). L'obligation secondaire de l'État de fournir une aide aux victimes est double, certains textes, de valeur juridique variable, prévoient une obligation de réparation, d'autres une obligation d'assistance (B).

A) La défaillance primaire et secondaire des États

82. Dans le cas de Fonds constitués pour pallier les défaillances d'un seul État, la reconnaissance des défaillances en question est formulée sous la forme d'injonctions faites à l'État. Les Nations Unies ont à plusieurs reprises avant la création du Fonds pour le Chili, reconnu des violations d'obligations primaires. Le 1^{er} mars 1974, la Commission des droits de l'homme a décidé d'autoriser son Président à adresser un télégramme au gouvernement chilien lui lançant un appel pour qu'il mette immédiatement fin à toute violation des droits de l'homme²⁴⁷. Dans ce télégramme, la Commission des droits de l'homme signifiait au gouvernement chilien sa profonde inquiétude en raison des nombreuses informations de sources très diverses concernant des violations flagrantes et massives des droits de l'homme commises au Chili. Dans sa résolution 3219 (XXIX) du 6 novembre 1974, l'Assemblée générale avait ensuite prié les autorités de prendre diverses mesures pour sauvegarder les droits de l'homme et notamment de relâcher les personnes arrêtées sans motif ou emprisonnées pour des raisons uniquement politiques²⁴⁸. En 1976, ces injonctions infructueuses ont amené le Groupe de travail spécial à considérer, « *qu'à ce stade de l'évolution de la situation au Chili, la simple adoption de résolutions contenant des appels qui restent sans écho ne suffit peut-être pas, et qu'il faudrait aussi prendre des mesures concrètes au nom de la communauté internationale que représentent les organismes des*

²⁴⁶ Ici, le terme défaillant implique seulement que l'État ne s'est pas conformé à ses obligations internationales. Voir la typologie empirique des États défaillants réalisée par Serge Sur et notamment la définition de l'État voyou qui viole les traités internationaux, le droit humanitaire ou exerce une dictature policière, SUR S., « Sur les "États défaillants" », *Commentaire*, No. 112, 2005, p. 891-899. Ce type d'États est davantage susceptible de commettre des violations de manière fréquente et dans des proportions massives, mais les violations primaires et secondaires des droits de l'homme ne sont malheureusement pas leur apanage. Sur la distinction entre les États de droit et les « *failed* » ou « *failing States* », voir TOMUSCHAT Ch., « La protection internationale des droits des victimes », in FLAUSS J-F. (dir.), *La protection internationale des droits de l'homme et les droits des victimes*, *op. cit.* note 63, p. 4.

²⁴⁷ Télégramme destiné au Gouvernement chilien, texte adopté par la Commission des droits de l'homme à sa trentième session, le 1^{er} mars 1974. Voir également les appels de l'ECOSOC lancés dans sa résolution 1873 (LVI) du 17 mai 1974 et de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités lancés dans sa résolution 8 (XXVII) du 21 août 1974.

²⁴⁸ Voir également la résolution 3448 de 1975 de l'Assemblée générale, dans laquelle elle demande aux autorités chiliennes de prendre, sans tarder, en les énumérant, « *toutes les mesures nécessaires pour rétablir et sauvegarder les droits de l'homme fondamentaux et les libertés fondamentales et respecter pleinement les dispositions des instruments internationaux auxquels le Chili est partie* ».

Nations Unies. Selon lui, la situation actuelle exigerait notamment qu'on prenne l'initiative de créer aux Nations Unies, un fonds fiduciaire qui accorderait, en dehors de toute considération politique, [une] assistance humanitaire et juridique »²⁴⁹. Dans sa résolution 31/124, l'Assemblée générale, considérant que ses appels aux autorités chiliennes étaient restés sans écho, a réitéré une fois de plus ses demandes, mais tout en suivant la recommandation du Groupe de travail concernant la formulation de recommandations sur l'assistance humanitaire, juridique et financière qu'il serait possible d'apporter aux victimes de la dictature, lançant ainsi formellement le processus de création du Fonds d'affectation spéciale pour le Chili.

83. Dans le cas des Fonds thématiques, la reconnaissance de la défaillance des États est souvent exprimée de manière abstraite et doit être déduite de la description des maux dont souffrent les victimes. Dans le préambule de la résolution 36/151 instituant le Fonds de contributions volontaires pour les victimes de la torture, l'Assemblée générale mentionne simplement l'obligation de tous les gouvernements « *de respecter et de promouvoir les droits de l'homme conformément aux responsabilités qu'ils ont assumées en vertu de divers instruments internationaux* », tout en constatant que des actes de torture sont commis dans divers pays. Dans son rapport de synthèse sur les dix premières années d'activité du Fonds pour les victimes de torture, le Secrétaire général avait mentionné de manière implicite un manquement à la responsabilité des États de venir en aide aux victimes, en indiquant que « *l'existence du Fonds est un rappel constant à tous les gouvernements que l'aide aux victimes directes et indirectes (membres de la famille des personnes torturées) relève de la responsabilité des États tant que la torture n'aura pas été définitivement éliminée, conformément aux obligations contenues dans de nombreux instruments internationaux des Nations Unies relatifs à l'interdiction de la torture* »²⁵⁰. Cette remarque peut aussi être interprétée comme incitant les États à contribuer au Fonds de manière à assumer cette responsabilité²⁵¹. M. Walkate, ancien président du conseil d'administration du Fonds a émis l'idée que cette responsabilité puisse être collective, en indiquant que le Fonds avait été

²⁴⁹ A/31/253, 8 octobre 1976, §518.

²⁵⁰ A/48/520, 4 novembre 1993, Annexe I, §75.

²⁵¹ Voir également la résolution 61/180 de l'Assemblée générale du 20 décembre 2006, par laquelle elle avait invité les États membres des Nations Unies à envisager l'opportunité d'un plan d'action contre la traite des personnes, ayant mené à la création du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes, et où elle rappelle l'obligation de diligence des États pour prévenir ce phénomène et en réprimer les auteurs, et les obligations de protection et d'assistance des États envers les victimes.

« Créé voici 17 ans par l'Assemblée générale, qui voulait marquer l'existence d'une responsabilité collective à l'égard des survivants de la torture »²⁵².

84. Bien que l'analyse des résolutions établissant ces Fonds permette de discerner la défaillance des États, il est nécessaire de préciser que les Fonds internationaux en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire n'ont pas été constitués sur la base de la mise en cause de la responsabilité internationale des États défaillants. C'est là l'un des atouts diplomatiques de la technique des Fonds internationaux qui sera étudié plus loin²⁵³.

85. Le Statut de Rome a été adopté pour que les plus hauts responsables de crimes internationaux qui ne sont pas jugés devant les juridictions internes n'échappent pas à la justice. Le système instauré par le Statut de Rome repose donc entièrement sur la défaillance des États. Le Fonds au profit des victimes a en partie été créé pour mettre en œuvre les ordonnances de réparation émises par la Cour. Pour qu'une ordonnance de réparation puisse être rendue, l'affaire dans laquelle cette ordonnance est rendue doit avoir été jugée recevable. En vertu du principe de complémentarité²⁵⁴, une affaire est jugée recevable par la Cour lorsqu'elle ne fait pas l'objet d'une enquête ou de poursuites de la part d'un État ayant compétence en l'espèce. Or, selon le Préambule du Statut de Rome, chaque État a le devoir de juger les responsables de crimes internationaux. Pour qu'une affaire soit recevable, l'État ayant compétence doit donc avoir failli à ce devoir. Un second type de défaillance est également envisagé. Une affaire peut aussi être recevable lorsqu'elle a fait l'objet d'une enquête ou de poursuites mais que l'État en question n'a pas la volonté ou est dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites²⁵⁵. Le manque de volonté de l'État est caractérisé lorsque la procédure a pour but de soustraire la personne concernée à sa responsabilité pénale²⁵⁶. L'État est jugé incapable lorsqu'il est dans l'incapacité, en raison de l'effondrement ou de l'indisponibilité de son appareil judiciaire, de se saisir de l'accusé, de réunir les éléments de preuve et les témoignages nécessaires ou de

²⁵² CAT/C/SR.340, 28 mai 1998, §5.

²⁵³ Voir *infra*, §108 et s.

²⁵⁴ Statut de Rome, article 17. Sur le principe de complémentarité à la CPI, voir RAZESBERGER F., *The International Criminal Court : The Principle of Complementarity*, Peter Lang, Berne, 2006 ; STIGEN J., *The Relationship between the International Criminal Court and National Jurisdictions. The Principle of Complementarity*, Martinus Nijhoff publishers, Leiden - Boston, 2008.

²⁵⁵ *Ibid.*, article 17(1) (a).

²⁵⁶ *Ibid.*, article 17(2).

mener autrement à bien la procédure²⁵⁷. Dans le système de la Cour qui prévoit une procédure de réparation à la suite du procès, l'action du Fonds au profit des victimes est donc subordonnée à la constatation de la défaillance de l'État au niveau de l'enquête et des poursuites. La création d'un Fonds au profit des victimes s'inspirait du postulat selon lequel cette défaillance allait de paire avec une défaillance de l'État au niveau des réparations. La procédure ne requière toutefois pas que le défaut de volonté ou l'incapacité de l'État à réparer les préjudices des victimes se trouvant sous sa juridiction ou à leur fournir une assistance soit établi. Si les États Parties au Statut de Rome, ont, en vertu du principe de complémentarité, le devoir de soumettre à leur juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux, de telles dispositions n'existent pas au niveau des réparations. L'obligation de réparation de l'État découle seulement des autres instruments auxquels celui-ci peut être partie. Comme nous le verrons plus loin, bien qu'elles ne constituent pas des obligations en vertu du Statut de Rome, dans la pratique développée par les juges et le Fonds au profit des victimes, les mesures prises par l'État en faveur de la réparation des victimes sont tout de même prises en compte à plusieurs égards et conditionnent les modalités de l'intervention du Fonds au profit des victimes²⁵⁸.

Dans le cadre de l'assistance délivrée par le Fonds aux victimes des situations à l'égard desquelles la Cour s'estime compétente, la défaillance de l'État n'est pas établie par la recevabilité d'une affaire, mais par le Fonds lui-même. Le Conseil de direction constate les besoins des victimes et l'absence ou l'insuffisance de l'aide qui leur est fournie avant de recommander de financer des activités. La création du Fonds au profit des victimes a donc été pensée en réponse aux défaillances des États qui, réticents ou incapables de mener des enquêtes et des poursuites concernant les crimes à l'égard desquels la Cour est compétente, sont vraisemblablement peu disposés ou dans l'incapacité de fournir des réparations ou une assistance aux victimes de ces crimes, cette défaillance étant ensuite établie au cas par cas avant chaque intervention du Fonds²⁵⁹.

86. La défaillance des États influence la création des Fonds internationaux mais est aussi souvent examinée, de manière formelle ou informelle dans le déroulement de la

²⁵⁷ Statut de Rome, article 17(3).

²⁵⁸ Voir *infra*, §314.

²⁵⁹ Le constat de la défaillance des États au stade des réparations ne signifie pas que le Statut de Rome n'exige rien d'eux. Diverses obligations sont mises à leur charge en terme de coopération, d'exécution des ordonnances de réparation, et des peines d'amende et mesures de confiscation destinées à financer les réparations. Voir les articles 75(5), 86, 93, et 109 du Statut de Rome.

procédure. Comme nous venons de le voir, c'est le cas au Fonds au profit des victimes. Lors de la sélection des projets, le Fonds pour les victimes de la torture recueille des informations concernant le niveau de service fourni par l'État dans des domaines précis avant d'attribuer des subventions²⁶⁰. Auparavant, le contexte national n'était pris en compte que pour s'assurer de l'exactitude de l'évaluation des coûts du projet par le candidat. Toutefois, dans le cadre de l'instauration récente d'une sélection plus compétitive des projets, ces éléments pourraient être utilisés comme critères de sélection et aboutir à l'exclusion de ceux portant assistance à des victimes pouvant bénéficier d'une aide de l'État. Ce type d'informations concernant le niveau d'aide disponible au niveau national peut permettre aux Fonds d'identifier les carences et les domaines où l'aide est nécessaire, de manière à éviter la duplication des efforts et favoriser la complémentarité entre leur action et les services étatiques.

87. Les Fonds internationaux constituent donc des instruments complémentaires, conçus pour pallier les défaillances des États, sujets primaires du droit international. De même que la justice pénale internationale est une prise en charge par la communauté internationale du devoir de rendre justice de l'État, – le pouvoir régalien de rendre la justice étant retiré à l'État avec son consentement préalable²⁶¹, ou pas²⁶², – les Fonds internationaux pourraient être considérés comme prenant en charge, de manière consensuelle²⁶³ ou non²⁶⁴, les obligations des États de fournir une réparation ou une assistance aux victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, lorsque de telles obligations existent.

²⁶⁰ Les demandes adressées au Fonds pour les victimes de la torture pour des projets d'assistance directe doivent préciser si les victimes ont accès à une aide par le biais d'un mécanisme étatique ou d'une autre nature. Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §19.

²⁶¹ Par exemple, la compétence de la Cour pénale internationale pour connaître des crimes relevant de sa compétence est conditionnée à la ratification de son statut par les États sur le territoire duquel le crime a eu lieu ou dont la personne accusée du crime est un ressortissant. De même, il ressort de la résolution 955 (8 novembre 1994) du Conseil de sécurité, que celui-ci a décidé de créer le Tribunal pénal international pour le Rwanda, « suite à la demande qu'il a reçue du Gouvernement rwandais » (§1).

²⁶² Lorsque le Conseil de sécurité défère une situation à la Cour pénale internationale, la compétence de cette dernière n'est plus soumise à l'acceptation de l'État. Voir l'article 13 (b) du Statut de Rome.

²⁶³ Les Fonds des Nations Unies ont été créés par des résolutions de l'Assemblée générale votées par la communauté des États.

²⁶⁴ En théorie, lorsqu'une situation est déférée à la Cour par le Conseil de sécurité, le Fonds au profit des victimes peut être amené à porter assistance ou à réparer les préjudices de victimes de crimes commis sur le territoire d'un État non partie, qui n'a pas donné son accord à la prise en charge de sa compétence en matière de réparation et d'assistance par une entité supra-étatique. Dans la pratique, nous verrons plus loin que l'exercice de la compétence du Fonds dans de telles circonstances est difficile.

B) Les obligations des États

88. Comme nous le verrons plus en détails dans la seconde partie, l'action des Fonds internationaux consiste à fournir une assistance et une réparation aux victimes. Or, la responsabilité de réparer les préjudices des victimes (A) et de leur porter assistance (B) relève en premier lieu des États. Des Fonds internationaux ne sont institués que lorsqu'une assistance et une réparation n'ont pas déjà été dispensées au niveau national, ces lacunes pouvant dans certains cas être analysées comme des manquements des États à leurs obligations internationales.

1) L'obligation de réparation

89. Les différentes sources qui prévoient une obligation de réparation sont extrêmement hétérogènes et n'ont pas la même valeur juridique. Elles imposent divers types et niveaux d'obligations et promeuvent des conceptions variées de la réparation.

a) La conception classique

90. En droit international, l'obligation de réparer les préjudices causés, conçue en tant que pendant de la responsabilité, est d'abord apparue dans le cadre des relations entre États, sujets primaires du droit international. Elle a été énoncée et précisée au fil de sentences arbitrales et de jugements et avis de la Cour internationale de Justice sur lesquelles il n'est pas nécessaire de s'étendre ici²⁶⁵. Dans l'ordre international, lorsqu'un État viole le droit international, sa responsabilité, « *corollaire nécessaire du droit* »²⁶⁶, est engagée et engendre une obligation de réparer les préjudices causés²⁶⁷. Lorsque ces principes ont été établis, les droits de l'homme n'étaient pas internationalement protégés, les violations commises par un État envers ses nationaux constituaient des affaires internes, tandis que les violations commises par un État envers les nationaux d'un autre État se réglaient par la voie de la

²⁶⁵ Sentence arbitrale rendue par Max Huber, *affaire des biens britanniques au Maroc espagnol*, *op.cit.*, p. 641. Ce principe a d'abord été reconnu par la pratique arbitrale : sentence de l'*Alabama*, *op.cit.* ; CPA, *affaire de l'indemnité russe*, 11 novembre 1912, R.S.A., vol. XI, p. 440 ; CPJI, *Usine de Chorzow*, 26 juillet 1927, série A, n°9, p. 21 ; CPJI, *affaire de l'usine de Chorzow*, arrêt n°13, 13/09/1928, Rec. Série A, n°17, p. 29, p. 47 ; CIJ, *Comte Bernadotte*, Avis consultatif, 11 avril 1949, p. 184.

²⁶⁶ Max Huber, *affaire des biens britanniques au Maroc espagnol*, 23 octobre 1924, R.S.A., vol. II, p. 641 ; CIJ, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, Arrêt, 5 février 1970, p. 34.

²⁶⁷ CARREAU D., *Droit international*, Pedone, Paris, 2004, pp. 476-484.

protection diplomatique. S'agissant des formes de réparation, l'angle financier a longtemps prévalu²⁶⁸. Et les préjudices réparables ont souvent été limités aux dommages patrimoniaux.

Les nombreux traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme adoptés après la Seconde Guerre mondiale, ainsi que plusieurs séries de principes développés sous l'égide des Nations Unies, ont mis à la charge des États - et des individus - des obligations en matière de réparation. Ces divers instruments, tels qu'interprétés par les organes compétents, ont aussi fait évoluer les formes de réparation.

b) La conception moderne

91. L'obligation de réparation qui n'existait auparavant en droit international que dans les relations interétatiques a été transposée par de nombreux textes dans les relations entre États et individus, certains textes instituant même des voies de recours pour permettre aux victimes de violations d'exercer ce droit devant des organismes internationaux. Le mécanisme de la protection diplomatique selon lequel l'État national de l'individu victime faisait valoir son propre droit « *de faire respecter en la personne de ses ressortissants, le droit international* »²⁶⁹, en demandant réparation à l'État fautif, et pouvant répartir discrétionnairement l'indemnité obtenue entre les victimes, est aujourd'hui dépassé par les voies de recours directs octroyés aux personnes victimes de violations du droit international.

92. Chaque Convention internationale et régionale de protection des droits de l'homme impose aux États parties des obligations concernant la réparation des préjudices causés aux victimes de violations des droits protégés. Ces obligations peuvent être formulées en différents termes. La réparation peut être envisagée en tant que composante du droit à un recours effectif²⁷⁰. Certains textes, comme l'article 6 de la Convention sur l'élimination des

²⁶⁸ Rompant avec la conception de l'indemnité de guerre dur en raison d'une défaite comme le prévoyaient les traités de paix au XIXe siècle, le Traité de Versailles signé à l'issue de la première guerre mondiale prévoyait le paiement de véritables réparations aux Alliés pour tous les dommages causés, dont ceux aux biens et aux personnes. Sur les réparations versées par l'Allemagne aux vainqueurs à l'issue des deux guerres mondiales, envisagées sous un angle financier (transfert de biens et avoirs appartenant à l'Allemagne), voir CASTILLON R., *Les réparations allemandes : deux expériences, 1919-1932, 1945-1952*, Paris, PUF, 1953. Voir également CARREAU D., *Droit international, op. cit.* note 267, pp. 477-478. Dans cet ouvrage, la réparation n'est envisagée que sous deux formes principales : la satisfaction en cas de préjudice moral ; et le versement d'une indemnité en cas de dommage matériel.

²⁶⁹ CPJI, *Concessions Mavrommatis en Palestine*, Arrêt, 30 août 1924, série A, n° 2, p. 12.

²⁷⁰ Voir les observations générales du Comité des droits de l'homme affirmant le droit d'obtenir réparation, en tant que corollaire du droit à un recours utile : Observation générale n°7, article 7, 1982, §1 ; Observation

discriminations raciales, imposent aux États de fournir aux victimes la possibilité de demander réparation²⁷¹. Il s'agit d'obligations de moyens. Les États doivent instituer dans leur droit interne des procédures permettant aux victimes dont les droits protégés par ces conventions ont été violés de demander une réparation. L'obligation se situe au stade de la mise en place des mécanismes et services propres à assurer une réparation²⁷². D'autres instruments imposent aux États parties de fournir effectivement une réparation aux victimes et pas seulement de leur garantir la possibilité d'en demander une. Il s'agit là d'une obligation de résultat. C'est le cas par exemple de l'article 39 de la Convention sur les droits de l'enfant qui impose aux États de faciliter la réadaptation et la réinsertion sociale des enfants victimes. L'État doit agir, sans même que l'enfant, étant par définition mineur et donc incapable juridiquement, ait à le demander. L'article 14 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants impose aux États une double obligation de réparation, de moyen et de résultat. L'État doit mettre en place un cadre juridique efficace et accessible qui permette aux victimes de demander réparation, et il doit faire en sorte que les victimes de torture ou de mauvais traitements obtiennent une réparation complète et effective²⁷³. Des textes de droit international humanitaire prévoient également des obligations de réparation, comme l'article 3 de la Convention (IV) de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et l'article 91 du Protocole (I) de 1977 additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux en vertu desquels la partie au conflit qui viole les

générale n°20, article 7, 1992, §14, 15 ; Observation générale n°21, article 10, 1992, §7 ; Observation générale n°31, 26 mai 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, §16. Voir également l'Observation générale n°3 du Comité contre la torture (CAT/C/GC/3), §2. Ce droit constitue une obligation inhérente au Pacte, à laquelle il ne peut pas être dérogé : Observation générale 29, article 4, 2001, §14.

²⁷¹ Voir aussi les articles 2 (3) (a) et 9 (5) du PIDCP ainsi que l'Observation générale 8 du Comité des droits de l'homme de 1994, §4 ; l'article 13 de la CESDH (voir par exemple CEDH, Arrêt *Klass et autres c/ R.F.A.*, 6 septembre 1978, série A, n°28, §64, 71-72 ; CEDH, Arrêt *Silver et autres c/ Royaume-Uni*, 25 mars 1983, série A, n°61, §113) et l'article 25 (1) de la CADH reconnaissent les droits des victimes de disposer de recours effectifs ou utiles selon les termes choisis devant les instances nationales compétentes ; l'article 8 de la DUDH ; l'article 7 de la CADHP.

²⁷² Voir aussi l'article 9 de la Décision-cadre du Conseil de l'Europe du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales qui comporte une exigence supplémentaire concernant le respect d'un délai raisonnable.

²⁷³ Voir Comité contre la torture, Observation générale n°3 (CAT/C/GC/3), §5. Voir également l'article 4 (2) (f) du Protocole à la CADHP sur les droits des femmes qui suit une logique similaire. Une multitude d'autres instruments prévoient des obligations en matière de réparation : voir notamment l'article 21 (2) de la CADHP ; l'article 24 (4) et (5) de la Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées ; l'article (6) du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

dispositions de la Convention peut être tenue à indemnité à l'égard des autres parties au conflit ou de leurs ressortissants²⁷⁴.

93. Lorsque les victimes n'ont pas reçu une réparation effective au niveau national, certaines Conventions prévoient la création de juridictions ou autres mécanismes ayant la capacité d'ordonner ou de recommander aux États de fournir aux victimes cette réparation. La Cour européenne des droits de l'homme détient ce pouvoir en vertu de l'article 41 de la CESDH. Après s'être traditionnellement limitée à encourager les États à fournir une réparation aux victimes sans préciser les mesures à adopter, elle s'est peu à peu affranchie de son interprétation timide de l'article 41 de la Convention et a utilisé cet article non seulement pour rappeler aux États leur obligation de réparation, mais aussi pour émettre des injonctions précises sur les mesures à accorder, principalement en matière d'indemnisation et de restitution²⁷⁵. En vertu de l'article 63 (1) de la CADH, la Cour interaméricaine des droits de l'homme peut aussi ordonner aux États parties de fournir des réparations aux victimes de violations. Au fil de décisions innovantes, elle a façonné le concept de réparation en se détachant de la simple réparation pécuniaire et en l'interprétant de la manière la plus large et la plus progressiste possible, dans le but de faciliter la réparation intégrale de l'ensemble des préjudices des victimes, elles aussi appréhendées au sens large²⁷⁶. Convaincue que la réparation doit appréhender l'humain dans son intégralité, elle a joué un rôle précurseur²⁷⁷

²⁷⁴ Voir le commentaire des articles du Protocole sur le site internet du Comité international de la Croix-Rouge, [<https://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Comment.xsp?viewComments=LookUpCOMART&articleUNID=06F86A21406B2BBBC12563BD002C2B70>]

²⁷⁵ Voir TOMUSCHAT Ch., « La protection internationale des droits des victimes », *op. cit.* note 246, pp. 13-18.

²⁷⁶ Voir *Case of the Mampiripán Massacre v. Colombia*. Merits, Reparations and Costs. Judgment of September 15, 2005. Series C No. 134, paras 256,257, sur la reconnaissance des victimes directes et indirectes, telles que les « next of kin ». Voir *Case of Aloboetoe et al. v. Suriname*, Reparations and Costs. Judgment of September 10, 1993. Series C No. 15, para. 49, sur la reconnaissance de la polygamie – au détriment de la loi nationale – afin de reconnaître aux multiples épouses et enfants des défunts le droit d'obtenir réparation. Voir *Case of Montero-Aranguren et al. (Detention Center of Catia) v. Venezuela* Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs. Judgment of July 5, 2006. Series C No. 150, para. 212 et *Case of the Miguel Castro-Castro Prison v. Peru*. Merits, Reparations and Costs. Judgment of November 25, 2006. Series C No. 160, para. 420, sur la flexibilité de la Cour en matière de preuve de l'identité des victimes demandant réparation. Pour des exemples de présomptions utilisées par la Cour pour favoriser la réparation des victimes, voir *Case of the Caracazo v. Venezuela*. Reparations and Costs. Judgment of August 29, 2002. Series C No. 95, paras. 50 d, e.

²⁷⁷ Voir BONNEAU K., « Le droit à réparation des victimes de violations des droits de l'homme : le rôle pionnier de la Cour interaméricaine des droits de l'homme », *Droits fondamentaux*, n°6, janvier-décembre 2006 [http://droits-fondamentaux.u-paris2.fr/sites/default/files/publication/le_droit_a_reparation_des_victimes_de_violations_des_droits_de_lhomme.pdf]. Voir également, SANDOVAL-VILLALBA C., « The Concepts of 'Injured Party' and 'Victim' of Gross Human Rights Violations in the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights : A commentary on their Implications for Reparations », in FERSTMAN C., GOETZ M., STEPHENS A. (ed.), *Reparations for victims of genocide, war crimes and crimes against humanity, systems in place and systems in the making*, *op. cit.* note 63, pp. 243-282.

dans le mouvement qui a conduit à l'élargissement de cette notion et abouti à la définition adoptée dans les Principes fondamentaux de 2005. Si les autres organes de protection des droits de l'homme ont fait preuve de moins d'audace que la Cour interaméricaine, certains ont tout de même développé une jurisprudence relativement riche en la matière, contenant un vaste éventail de mesures de réparation²⁷⁸. Le Comité des droits de l'homme s'est lui-même arrogé des pouvoirs en matière de réparation en adoptant une interprétation extensive du Pacte. En s'appuyant sur l'article 2(3) du PIDCP sur le droit à un recours utile, il a pu adresser des recommandations aux États en matière de réparation²⁷⁹ relativement détaillées, et a développé une approche extensive de cette notion.

94. Les juridictions pénales internationales ou internationalisées n'ont pas le pouvoir d'ordonner aux États de fournir une réparation aux victimes²⁸⁰. Cette réparation doit être fournie par l'individu déclaré coupable. En vertu de la procédure devant les tribunaux pénaux internationaux *ad hoc*²⁸¹, ces juridictions peuvent émettre des ordonnances de restitution, que les autorités nationales ont l'obligation d'exécuter²⁸². Les autres victimes que celles d'atteintes au droit de propriété ont seulement la possibilité de s'appuyer sur les jugements des TPI pour demander réparation devant une instance nationale²⁸³. Mais aucune de ces dispositions n'a jamais été appliquée. Les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC)²⁸⁴ et la CPI offrent aux victimes la possibilité d'obtenir réparation

²⁷⁸ Pour une comparaison de la pratique des organes de protection des droits de l'homme en matière de réparation, voir LUTZ O., "Bringing Justice to Victims ? Responses of Regional and International Human Rights Courts and Treaty Bodies to Mass Violations", in FERSTMAN C., GOETZ M., STEPHENS A. (ed.), *Reparations for victims of genocide, war crimes and crimes against humanity, systems in place and systems in the making*, op. cit. note 63, pp. 217-242 ; FRUMER Ph. « La réparation des atteintes aux droits de l'homme internationalement protégés – quelques données comparatives », *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, No.27, 1996, pp. 329-352.

²⁷⁹ Voir les observations générales 7 (30 mai 1982), 20 (10 mars 1992) et 21 (10 avril 1992).

²⁸⁰ Aucune procédure de réparation n'était prévue devant le Tribunal de Nuremberg ni le Tribunal militaire de Tokyo.

²⁸¹ Voir les Résolutions S/RES/827, 25 mai 1993 créant le TPIY et S/RES/955, 8 novembre 1994 créant le TPIR.

²⁸² À titre de peine, la Chambre de première instance peut ordonner la restitution à leurs propriétaires légitimes des biens et ressources acquis par des moyens illicites. Voir les articles 24.3 du Statut du TPIY, 23.3 du Statut du TPIR et 105 de leurs RPP.

²⁸³ Voir l'article 106 des RPP des TPI (IT/32/Rev.49 ; ITR/3/Rev.1). Au Tribunal spécial pour le Liban, les victimes peuvent également s'appuyer sur les jugements pour demander réparation devant une juridiction nationale ou toute autre institution compétente. Voir l'article 25 du Statut du Tribunal spécial pour le Liban, 10 juin 2007, S/RES/1757.

²⁸⁴ Voir le Règlement intérieur, révisé le 16 janvier 2015 (Rev. 9), Règles 23 et 23 *quinquies* selon lequel les victimes peuvent exercer une action civile pour demander réparation collective et morale. Voir également FIDH, Les droits des victimes devant les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC), un bilan en demi-teinte pour les parties civiles, décembre 2012, 66 p.

directement devant elles, sans passer par l'intermédiaire des juridictions nationales²⁸⁵. Les ordonnances de réparations sont prononcées à l'encontre des personnes reconnues coupables et ne peuvent créer aucune obligation pour les États. Lorsque les responsables sont indigents, la CPI peut demander au Fonds au profit des victimes de garantir le financement des réparations. Aux CETC, en l'absence de Fonds, ce financement est assuré par des sources extérieures, soit les parties civiles et les ONG qui les assistent²⁸⁶. Lors des négociations qui ont mené à l'adoption du Statut de Rome en 1998, la responsabilité des États de fournir des réparations aux victimes, notamment en cas d'insolvabilité des personnes reconnues coupables par la Cour, a été envisagée, avant d'être rejetée²⁸⁷. Le Statut de Rome ne fait pas obligation aux États de permettre aux victimes de demander réparation ni de leur fournir cette réparation. Le principe de complémentarité ne s'applique pas - ou du moins encore - aux réparations. Comme les Statuts des TPI, l'article 75 du Statut de Rome met seulement à la charge des États l'obligation d'exécuter les ordonnances de réparation rendues par la Cour contre la personne reconnue coupable²⁸⁸. Cet article promeut une conception extensive de la réparation qui comprend notamment la restitution, l'indemnisation et la réhabilitation. Dans sa première décision relative aux réparations prononcée dans l'affaire *Lubanga*²⁸⁹, la Cour, qui s'est beaucoup appuyée sur les observations soumises par le Fonds au profit des victimes²⁹⁰, s'est aussi largement inspirée de la conception développée par la Cour interaméricaine et les Principes fondamentaux de 2005. Elle envisage ainsi d'autres formes de réparation telles les

²⁸⁵ Sur les évolutions en matière de droits des victimes à la CPI par rapport aux TPI, voir JORDA C., DE HEMPTINNE J., "The Status and Role of the Victim", in CASSESE A., GAETA P., JONES J. R.W.D. (dir.), *The Rome Statute of the International Criminal Court : A commentary*, op. cit. note 52, pp. 1387-141 ; JACQUELIN M., « De l'ombre à la lumière : l'intégration contrôlée des victimes au sein de la procédure pénale internationale », in GIUDICELLI-DELAGE G., LAZERGES Ch. (dir.), *La victime sur la scène pénale en Europe*, op. cit. note 8, pp. 179-204 ; ASCENSIO H., « Les droits des victimes devant les juridictions pénales internationales », in FLAUSS J-F. (dir.), *La protection internationale des droits de l'homme et les droits des victimes*, op. cit. note 63, pp. 77-109.

²⁸⁶ Voir FIDH-ADHOC-LICADHO, Comments on victim participation at the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC), January 2010, p. 5 [<http://fidh.org/IMG/pdf/kh2901a.pdf>]. Dans ce document, la FIDH et ses ligues appelaient les CETC à amender la règle 23 du Règlement intérieur, avant la décision sur les réparations dans le dossier n°001, afin d'autoriser le financement des réparations par d'autres sources que les accusés, ce qui a été fait, et afin de créer un fonds pour recueillir les contributions, ce qui n'a pas été fait.

²⁸⁷ MUTTUKUMARU C., « Reparation to victims », op. cit. note 217, pp. 267-269 ; JEANGENE VILMER J-B., *Réparer l'irréparable, les réparations aux victimes devant la CPI*, op. cit. note 2, pp. 14-15.

²⁸⁸ Statut de Rome, article 75(5).

²⁸⁹ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA.

²⁹⁰ TFV's First Report on Reparations, Public Redacted Version of ICC-01/04-01/06-2803-Conf-Exp-Tmst Fund for Victims' First Report on Reparations, 23 March 2012, ICC-01/04-01/06-2803-Red; The Trust Fund for Victims, Observations on Reparations in Response to the Scheduling Order of 14 March 2012, 25 April 2012, ICC-01/04-01/06-2872.

réparations symboliques, préventives et transformatives²⁹¹. La Cour a également adopté une approche flexible en matière de preuve²⁹².

95. Le droit à réparation des individus victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire est également énoncé par de nombreux textes non-contraignants. L'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme des Nations Unies ont émis d'abondantes déclarations et résolutions en ce sens, s'ajoutant aux nombreux rapports des groupes de travail et rapporteurs spéciaux, ainsi qu'aux déclarations finales et programmes d'action des conférences de Vienne de 1993²⁹³, de Beijing de 1995²⁹⁴, de Durban de 2001²⁹⁵ ou de Nairobi de 2007²⁹⁶ qui recommandent fortement la prise de mesures nécessaires à la garantie de ce principe. Au niveau européen, le Conseil de l'Europe a aussi émis diverses recommandations en ce sens²⁹⁷. Par ailleurs, trois séries de principes abordant la réparation ont été émises sous les auspices des Nations Unies depuis 1985. La Déclaration des principes fondamentaux de justice de 1985²⁹⁸ prévoit que les auteurs d'actes criminels doivent fournir aux victimes une réparation comprenant la restitution, l'indemnisation, la fourniture de services et le rétablissement des droits²⁹⁹. Lorsque l'indemnisation fournie par le délinquant n'est pas complète, les États doivent indemniser les victimes et leur famille. La Déclaration encourage « *l'établissement, le renforcement et l'expansion de fonds nationaux d'indemnisation des victimes* »³⁰⁰ et l'établissement d'autres Fonds pour « *les cas où l'État dont la victime est ressortissante n'est pas en mesure de la dédommager* »³⁰¹. Par opposition aux premiers, ces « *autres Fonds* » sont donc non étatiques, et peuvent être mis en place par la société civile, le secteur privé, ou par la communauté internationale pour indemniser les

²⁹¹ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §222.

²⁹² *Ibid.*, §198-199 ; §251-254.

²⁹³ Voir le §27 de la Déclaration de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne, et le §59 du Programme d'action de Vienne.

²⁹⁴ Voir §124 (h) du Programme d'action de la quatrième conférence mondiale sur les femmes.

²⁹⁵ Voir §104 et 160 à 166 du Programme d'action de Durban contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et les diverses formes d'intolérance.

²⁹⁶ La Déclaration de Nairobi sur le droit des femmes et des filles à un recours et à réparation a été émise à l'issue d'une réunion regroupant plus d'une trentaine d'organisations de défense des droits des femmes provenant du monde entier [<https://www.fidh.org/IMG/pdf/DeclaraciondeNairobi-fr.pdf>].

²⁹⁷ Voir notamment les paragraphes sur l'indemnisation de la Recommandation Rec (2006) 8 du Comité des Ministres aux États membres sur l'assistance aux victimes d'infractions, 14 juin 2006, §7-8 ; Comité des ministres, Résolution (77) 27 sur le dédommagement des victimes d'infractions pénales, 28 septembre 1977.

²⁹⁸ Ces principes ont été dégagés suite à l'étude menée par M. Louis Joinet. Cette déclaration est issue des délibérations du septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants.

²⁹⁹ Déclaration des principes fondamentaux de justice, §8.

³⁰⁰ *Ibid.*, §12.

³⁰¹ *Ibid.*, §13.

victimes de manière subsidiaire. Les Principes fondamentaux de 2005³⁰² ne prévoient pas d'obligation nouvelle mais réaffirment et précisent l'obligation des États d'offrir aux victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire une réparation adéquate, effective et rapide du préjudice subi³⁰³. Comme la Déclaration de 1985, les Principes fondamentaux de 2005 recommandent aux États de créer des programmes pour fournir une réparation aux victimes lorsque le responsable ne peut pas ou ne veut pas s'acquitter de son obligation³⁰⁴ mais le texte abandonne la référence aux Fonds non étatiques³⁰⁵. La réparation est envisagée sous cinq formes : la restitution, l'indemnisation, la réadaptation, la satisfaction et les garanties de non-répétition³⁰⁶. Enfin, les principes sur la lutte contre l'impunité adoptés par la Commission des droits de l'homme en 2005³⁰⁷, énoncent la réparation comme mesure à prendre par les États pour lutter contre l'impunité. En vertu de ces Principes, « *Toute violation d'un droit de l'homme fait naître un droit à réparation en faveur de la victime ou de ses ayants droit qui implique, à la charge de l'État, le devoir de réparer et la faculté de se retourner contre l'auteur* »³⁰⁸. La réparation intégrale est préconisée et peut prendre quatre formes : la restitution, l'indemnisation, la réadaptation et la satisfaction³⁰⁹. Les garanties de non-renouvellement constituent ici un droit distinct du droit à réparation³¹⁰.

96. Les Principes fondamentaux ont émergé à la même période que le projet d'articles sur la responsabilité de l'État de la CDI³¹¹. Ce projet codifie la théorie de la responsabilité internationale, selon laquelle la commission d'un fait international illicite par un État, qui cause un préjudice individualisé et direct, matériel ou moral, et relié par un lien de causalité au fait illicite, fait naître une obligation de réparation³¹². La réparation n'est envisagée que sous trois formes classées par ordre de priorité: la restitution, l'indemnisation et la

³⁰² A/RES/60/147.

³⁰³ Les Principes fondamentaux, §2 (c), 3 (d), 11 (b), 15-23.

³⁰⁴ *Ibid.*, §16.

³⁰⁵ Déclaration des principes fondamentaux de justice, §13.

³⁰⁶ Les Principes fondamentaux, §18-23.

³⁰⁷ Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, présenté par l'experte indépendante Diane Orentlicher, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 février 2005.

³⁰⁸ *Ibid.*, Principe 31.

³⁰⁹ *Ibid.*, Principe 34.

³¹⁰ Sur ce point, voir VAN BOVEN T., « Victim's Rights to a Remedy and Reparation: The New United Nations Principles and Guidelines », *op. cit.* note 63, pp. 24-25.

³¹¹ Ce texte a été recommandé à l'attention des États par l'Assemblée générale dans ses résolutions 56/83 du 12 décembre 2001 et 59/35 du 2 décembre 2004, afin qu'une décision soit prise au sujet des articles, mais il n'a pas été adopté par l'Assemblée générale.

³¹² Projet d'articles sur la responsabilité de la CDI, article 31.

satisfaction, pouvant être accordées séparément ou conjointement³¹³. Néanmoins, ces règles ayant été principalement dégagées à l'occasion de différends entre États, qui plus est ne concernant pas les droits de l'homme³¹⁴, la réparation n'est pas due à la victime personne privée³¹⁵. En effet, sans nier l'existence du droit des individus à réparation³¹⁶ et la possibilité que la réparation due à un État soit effectuée en faveur d'un individu titulaire du droit violé³¹⁷, les articles n'envisagent la possibilité pour un individu d'invoquer la responsabilité de l'État sans l'intervention d'un État, que là où des conventions spécifiques, comme celles relatives aux droits de l'homme ont prévu un tel droit et un mécanisme permettant de le revendiquer³¹⁸. Il convient de noter ici que l'obligation de réparation entre États a déjà été analysée de la même manière, comme résultant uniquement des traités, qui ne mettraient pas simplement en œuvre cette obligation, mais la créeraient³¹⁹. En 2012, en retenant l'immunité de l'Allemagne devant les juridictions italiennes, la Cour internationale de Justice a refusé de se prononcer sur la question de l'existence d'un droit individuel à réparation directement opposable à l'État responsable conféré par le droit international à des victimes de dommages causés par des violations du droit international humanitaire lors de la Seconde Guerre mondiale³²⁰.

³¹³ Projet d'articles sur la responsabilité de la CDI, articles 34-37.

³¹⁴ L'hypothèse de la réparation en vertu de la responsabilité d'un État pour la violation d'une obligation conventionnelle concernant la protection des droits de l'homme est tout de même expressément envisagée au commentaire n°3 de l'article 33. Voir également HARTINI D., *La responsabilité de l'État pour violation des droits de l'homme : problèmes d'imputation*, Pedone, Paris, 1994, p. 103, qui soutient l'absence d'altération des règles sur l'imputation ayant émergé dans des domaines classiques du droit international lors de leur pénétration dans le domaine des droits de l'homme.

³¹⁵ Projet d'articles sur la responsabilité de la CDI, article 33.

³¹⁶ Voir le rapport de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour au Secrétaire général des Nations Unies, S/2005/60, 1^{er} février 2005, §597. Pour recommander l'établissement d'une commission d'indemnisation, la Commission d'enquête développe l'argument selon lequel les règles du droit international relatives à la responsabilité des États pour les crimes de guerre et autres crimes de droit international sont désormais interprétées comme conférant des obligations de réparations à l'égard des particuliers qui ont subi un préjudice en raison des crimes. Claude Jorda, dans sa lettre du 12 octobre 2000 au Secrétaire général plaidant pour la mise en place d'une commission internationale d'indemnisation en faveur des victimes des crimes à l'égard desquels le TPIY a compétence (S/2000/1063), arguait du fait que l'incorporation des droits de l'homme dans le droit de la responsabilité des États a étendu le droit à réparation aux individus. Voir également CANÇADO TRINDADE A. A., "Genesis and evolution of the State's duty to provide reparation for damages to rights inherent to the human person", in COLLECTIF, *L'homme et le droit, Mélanges en hommage au Professeur Jean-François Flauss*, Pedone, Paris, 2014, pp. 145-179.

³¹⁷ Projet d'articles sur la responsabilité de la CDI, article 33, commentaire n°3.

³¹⁸ *Ibid.*, article 33, commentaire n°4.

³¹⁹ Voir KELSEN H., « Unrecht und Unrechtsfolge im Völkerrecht », *ZÖR*, 1932, pp. 481-608, cité par D'ARGENT P., « Les accords interétatiques de restitution et/ou d'indemnisation », *op. cit.* note 131, p. 712.

³²⁰ Cour internationale de justice, Immunités juridictionnelles de l'Etat (Allemagne c. Italie ; Grèce (intervenante)), Arrêt, 3 février 2012, §108. Voir également Negri S., « L'arrêt de la Cour Internationale de Justice dans le différend des immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie) : une occasion manquée de rendre la justice aux victimes des crimes de guerre nazis », *L'observateur des Nations Unies*, 2012-1, vol. 32, pp. 302-303.

Parallèlement au développement de droits et obligations en matière de réparation, des règles relatives à l'assistance aux victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire se sont également développées.

2) L'obligation d'assistance

97. Les règles obligeant ou encourageant les États à fournir une assistance aux victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire concernent principalement l'assistance humanitaire, définie comme une action exercée en aval³²¹, ayant des racines anciennes et conçue non pas comme un droit de l'homme mais comme « *une sorte de service public* »³²² ayant pour but de soulager les souffrances des victimes, mais pas d'y mettre fin. Pour ne pas avoir le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures d'un autre État, elle doit respecter les conditions de non-discrimination et de neutralité³²³. Le débat autour de l'assistance humanitaire s'est souvent focalisé sur la question de l'existence d'un droit des tiers de s'ingérer dans les affaires intérieures d'un État pour porter secours à une population en détresse, mais nous nous concentrerons ici sur l'obligation des États de porter secours aux victimes se trouvant sous leur juridiction³²⁴. La doctrine reconnaît de manière unanime le caractère d'obligation morale à l'assistance humanitaire aux victimes en détresse. En droit positif, l'obligation qui pèse sur les États est formulée de manière plus étroite.

98. En dehors des cas spécifiques de conflits armés ou de catastrophes naturelles auxquels l'obligation d'assistance humanitaire est circonscrite, certains traités internationaux relatifs aux droits de l'homme imposent aux États parties de porter différents types

³²¹ UNESCO, *Le droit à l'assistance humanitaire : actes du Colloque international organisé par l'Unesco, Paris, 23-27 janvier 1995*, UNESCO, Paris, 1996, p. 63 (contribution de Bedjaoui Mohamed).

³²² *Ibid.*, pp. 88-89 (contribution de Marie-Josée Domestici-Met).

³²³ Voir CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Arrêt, 27 juin 1986, §97 et §242-243 ; Sur le principe de non-discrimination, voir également la résolution de l'Institut de droit international, « la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États », Session de Saint-Jacques-de-Compostelle, 14 septembre 1989, article 5 ; ainsi que la Résolution sur la reconnaissance du devoir d'assistance humanitaire et du droit à cette assistance, adoptée par la Ière Conférence internationale de droit et morale humanitaire sous l'égide de Médecins du Monde et de la faculté de droit de Paris-Sud le 28 janvier 1987 à Paris (*Revue Générale de Droit International Public*, vol. 91, 1987, pp. 816-817). Les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité sont également mentionnés à plusieurs reprises dans les Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire adoptés par le Conseil de l'Institut international de droit humanitaire à San Remo en 1993.

³²⁴ PELLET A., NÈGRE C., TAMAMIAN K., *Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire?*, Problème politiques et sociaux, dossiers d'actualité mondiale, No 758-759, 1^{er} décembre - 22 décembre 1995, La documentation française, Paris, 1995, p. 9.

d'assistance aux victimes de violations. Ces obligations d'assistance sont donc applicables en tout temps. Le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée impose par exemple aux États d'envisager la mise en œuvre de mesures en vue d'assurer le rétablissement physique, psychologique et social des victimes de la traite des personnes, comme la fourniture d'un logement convenable, de l'information concernant leurs droits, une assistance médicale, psychologique et matérielle et des possibilités d'emploi, d'éducation et de formation³²⁵. Malheureusement, la formulation de cette disposition crée un niveau d'obligation relativement faible³²⁶. Par ailleurs, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a établi que tous les droits de l'homme protégés par le Pacte imposent aux États parties de leur donner effet (faciliter leur exercice), ce qui comprend l'obligation de prêter assistance à leur population. Dans le cas du droit à une nourriture suffisante par exemple, chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, cela implique l'obligation pour les États de faire le nécessaire pour donner effet directement à ce droit en distribuant des vivres³²⁷.

99. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a également adopté en 1987 et en 2006 deux recommandations³²⁸ promouvant une approche holistique de l'assistance et affirmant la responsabilité des États de veiller à ce qu'une assistance gratuite soit assurée sans-discrimination³²⁹ aux victimes d'infractions dans tous les aspects de leur réintégration, incluant la prestation de soins médicaux, d'aides matérielles, de services de santé psychologique, de services sociaux et juridiques, informations et conseils... Ces mesures sont certes encouragées par un instrument non-contraignant, mais selon le commentaire des dispositions de la Recommandation et son annexe, la responsabilité de l'État en matière d'assistance aux victimes découle de l'obligation positive, énoncée par la Convention

³²⁵ Article 6 (3) du Protocole.

³²⁶ Voir également l'article 16 de la Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, approuvée par l'Assemblée générale dans sa résolution 317 (IV) du 2 décembre 1949, ainsi que le Rapport présenté au Conseil économique et social par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations, 2002, E/2002/68/Add.1, §7-11.

³²⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12 sur le droit à une nourriture suffisante prévu à l'article 11 du Pacte, 12 mai 1999, E/C.12/1999/5, §15.

³²⁸ Recommandation N° R (87) 21 sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation, 17 septembre 1987 ; Recommandation Rec (2006) 8 du Comité des Ministres aux États membres sur l'assistance aux victimes d'infractions, 14 juin 2006.

³²⁹ Conseil de l'Europe, *soutien et aide aux victimes*, *op. cit.* note 3, p. 95.

européenne de sauvegarde des droits de l'homme, de reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction le droit à la vie, à la sécurité et à la vie privée et familiale³³⁰.

100. L'assistance humanitaire est d'abord régie par le droit international humanitaire s'appliquant exclusivement aux conflits armés. La plupart des dispositions pertinentes en la matière se trouvent dans le « *droit de Genève* » formé par les quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et leur Protocoles additionnels de 1977. Dans le cadre de l'assistance humanitaire, ces textes prévoient de multiples droits et obligations s'appliquant aux acteurs internationaux dans les situations de conflits armés³³¹, parmi lesquels on trouve le devoir des États d'assurer une assistance humanitaire aux victimes se trouvant sur leur territoire ou leur contrôle, et son corollaire, le droit de tout particulier, opposable à l'État sous le contrôle duquel il se trouve, de recevoir une aide humanitaire³³². Les obligations d'assistance pesant sur les parties aux conflits bénéficient aux personnes privées de liberté dans le cadre de conflits armés internationaux et non-internationaux³³³, aux civils des territoires occupés dans le cadre des conflits armés internationaux³³⁴. Dietrich Schindler note que la plupart des dispositions des Conventions de Genève portant sur l'assistance humanitaire concernent les conflits internationaux et non internes, ce dernier type de conflit étant pourtant le plus fréquent³³⁵. Dans la mesure où les Conventions de Genève comptent 194 États parties, le Protocole I, 172, et le Protocole II, 166, le contenu de ces textes possédant par ailleurs pour une large part une valeur coutumière, ces obligations sont clairement établies mais restent toutefois limitées à l'hypothèse des conflits armés.

101. L'existence d'une obligation d'assistance est également reconnue par de nombreux textes d'une valeur juridique moindre. En s'orientant davantage vers les situations

³³⁰ Conseil de l'Europe, *soutien et aide aux victimes*, *op. cit.* note 3, p. 94.

³³¹ Voir UNESCO, *Le droit à l'assistance humanitaire : actes du Colloque international organisé par l'Unesco, Paris, 23-27 janvier 1995*, *op. cit.* note 321, pp. 34-38 et pp. 153-159 (contribution de Dietrich Schindler). L'auteur distingue sept obligations et droits différents.

³³² Marie-Josée Domestici-Met définit le droit de la victime à l'assistance comme « *un droit à des prestations adaptées à sa forme de détresse, effectivement dispensées, et dans un esprit humanitaire* ». *Ibid.*, p. 81.

³³³ Voir les articles 26 et suivants, et 72 et suivants de la Convention de Genève III qui imposent aux États de fournir une assistance humanitaire aux prisonniers de guerre (eau potable, alimentation en quantité, qualité et variété suffisante, vêtements adaptés au climat...) ; l'article 5 (1) (b) et (c) du Protocole II relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux.

³³⁴ Les articles 55 et suivants de la Convention de Genève IV obligent la puissance occupante à fournir une assistance humanitaire aux civils dans les territoires occupés (approvisionnement de la population en vivres et en produits médicaux, maintien des services médicaux de la santé et de l'hygiène publiques). Les articles 69 et suivants du Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) complètent ces dispositions.

³³⁵ UNESCO, *Le droit à l'assistance humanitaire : actes du Colloque international organisé par l'Unesco, Paris, 23-27 janvier 1995*, *op. cit.* note 321, p. 157.

de crise et les conflits armés, on trouve la théorie de la Responsabilité de protéger (R2P) les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité³³⁶. Selon cette théorie, au devoir de prévenir les crimes³³⁷, succède, si nécessaire en cas d'échec, une responsabilité de protéger les populations³³⁸. Celle-ci incombe en premier lieu à l'État territorial, mais si celui-ci échoue, le Conseil de sécurité des Nations Unies peut ordonner aux États membres d'agir. Reconnue par les États lors du Sommet mondial de 2005³³⁹, elle a été réaffirmée par le Conseil de sécurité³⁴⁰ – qui l'a notamment utilisée comme base juridique pour autoriser l'intervention militaire en Libye³⁴¹ – et a fait l'objet d'une résolution de l'Assemblée générale en 2009³⁴². Toutefois, tant la valeur normative que la valeur ajoutée de cette responsabilité par rapport aux droits et devoirs résultant déjà de la Charte des Nations Unies ont été contestées³⁴³.

La responsabilité de protéger trouve son origine dans le droit d'ingérence, doctrine défendue par Mario Bettati et Bernard Kouchner qui plaidaient pour la reconnaissance du droit des victimes à l'assistance humanitaire et l'obligation des États d'y contribuer. En 1987, ces derniers ont fait adopter par un groupe de personnalités politiques une résolution³⁴⁴ promouvant l'idée d'un devoir d'assistance humanitaire incombant à tous les États à l'égard des victimes d'atteintes graves à leurs vies et à leur santé³⁴⁵ dans le but qu'un tel devoir soit intégré à la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cette tentative a finalement échoué. Les deux résolutions adoptées juste après par l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'assistance aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre³⁴⁶ se bornent à appeler les différents acteurs à coopérer pour optimiser l'assistance humanitaire, sans mettre de devoir à leur charge, si ce n'est à celle des États sur le territoire

³³⁶ Voir le site internet de la Coalition pour la responsabilité de protéger : [www.responsibilitytoprotect.org/].

³³⁷ A/RES/60/1, §138.

³³⁸ Voir le rapport du Secrétaire général, la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, A/63/677, 12 janvier 2009, §18.

³³⁹ Voir la Résolution 60/1, Document final du Sommet mondial de 2005, 16 septembre 2005, §138-140.

³⁴⁰ S/RES/1674, 28 avril 2006, §4 ; S/RES/1894, 16 novembre 2009, Préambule (considérant 7).

³⁴¹ S/RES/1973, 17 mars 2011, §4. Voir ANDERSSON N., LAGOT D. (dir.), *Responsabilité de protéger et guerres « humanitaires »*. *Le cas de la Libye*, L'Harmattan, Paris, 2012.

³⁴² A/RES/63/308, 14 septembre 2009.

³⁴³ DE LA PRADELLE G., « Rôles du "droit" et de la "justice" en matière d'interventions humanitaires », in ANDERSSON N., LAGOT D. (dir.), *Responsabilité de protéger et guerres « humanitaires »*. *Le cas de la Libye*, *op. cit.* note 341, pp. 36-38 ; D'ASPREMONT J., DE HEMPTINNE J., *Droit international humanitaire*, *op. cit.* note 85, pp. 365-368. Voir également HAJJAMI N., *La responsabilité de protéger*, Bruylant, Bruxelles, 2013. L'auteur considère davantage la responsabilité de protéger comme une obligation morale et politique, plutôt que juridique.

³⁴⁴ BETTATI M., KOUCHNER B., *Le devoir d'ingérence*, Denoël, Paris, 1987, 300 p.

³⁴⁵ Résolution sur la reconnaissance du devoir d'assistance humanitaire et du droit à cette assistance, *op. cit.* note 323.

³⁴⁶ A/RES/43/131, 8 décembre 1988 ; A/RES/45/100, 14 décembre 1990.

desquels les catastrophes en question se déroulent³⁴⁷. Ces résolutions reconnaissent qu'il incombe au premier chef à ces États de prendre soin des victimes³⁴⁸. La responsabilité première de l'État sur le territoire duquel la situation d'urgence se produit de porter assistance aux victimes est également reconnue en 1992 par l'Institut international de droit humanitaire³⁴⁹ et en 2003 par l'Institut de droit international³⁵⁰. Ces textes s'étendent au-delà des situations de conflits armés, mais sans portée obligatoire. Selon certains auteurs le droit à l'assistance humanitaire, notamment fondé sur le droit à la vie, serait de nature coutumière³⁵¹. Dans le même sens, l'action des Fonds internationaux d'assistance est effectuée par des organisations internationales – représentant la somme des volontés de leurs États parties – et financée dans sa quasi-totalité par les États, par le biais des contributions volontaires. Chaque octroi d'une subvention peut donc être considéré comme constituant un précédent de fourniture d'une assistance par des États. Des éléments d'*opinio juris* peuvent également être trouvés dans les résolutions portant création des Fonds³⁵². L'assistance financée par les Fonds, créés avec le sentiment que les États accomplissent ainsi leur devoir, pourrait ainsi être considérée comme participant à la formation d'une coutume consacrant un devoir général d'assistance aux victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, à la charge des États.

³⁴⁷ EISEMANN P.-M., « Devoir d'ingérence et non-intervention : de la nécessité de remettre quelques pendules à l'heure », *Relations internationales et stratégiques*, No. 3, 1991, pp. 67-75. Voir également RUSSBACH O., *ONU contre ONU, le droit international confisqué*, La Découverte, Paris, 1994, p. 35 ; CORTEN O., KLEIN P., *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ? : les possibilités d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention*, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 241-242. Certains auteurs, plus optimistes ont vu dans ces résolutions une affirmation du principe du libre accès aux victimes, obligeant tant l'État concerné que les États voisins dont la coopération est sollicitée. En ce sens, voir BETTATI M., « souveraineté et assistance humanitaire ; réflexion sur la portée et les limites de la résolution 43/131 de l'Assemblée générale de l'ONU », in COLLECTIF, *Humanité et droit international : Mélanges René-Jean Dupuy*, Paris, Pedone, 1991, pp. 38-42.

³⁴⁸ Voir les préambules et le deuxième paragraphe des résolutions 43/131 et 45/100. Voir également la Déclaration sur les droits de l'homme du Conseil européen, 29 janvier 1991, Bulletin des Communautés européennes, Bruxelles, n°6, 1991, p. 18.

³⁴⁹ Voir le principe 4 des Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire adoptés par Institut international de droit humanitaire à San Remo en 1992.

³⁵⁰ Voir l'article 3 de la résolution de 2003 de l'Institut de droit international sur l'assistance humanitaire. Pour un commentaire de cette résolution et un résumé du droit positif en matière d'assistance humanitaire, voir KOLB R., « De l'assistance humanitaire: la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges en 2003 », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, vol. 86, No. 856, 2004, pp. 853-878.

³⁵¹ Voir KOLB R., « De l'assistance humanitaire: la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges en 2003 », *op. cit.* note 350, p. 9.

³⁵² Sur les actes non-contraignants en tant qu'éléments d'*opinio juris*, voir ULFSTEIN G., « Les activités normatives de l'organisation internationale », in LAGRANGE E., SOREL J.-M. (dir.), *Traité de droit des organisations internationales*, *op. cit.* note 30, pp. 750-751.

102. Pour le Professeur Juan Antonio Carillo Salcedo, l'obligation des États de fournir une assistance humanitaire aux victimes se trouvant sur leur territoire découle du principe de souveraineté territoriale qui implique que l'État, qui est aussi le mieux placé, est responsable des fonctions devant être exercées sur son territoire. Cette obligation peut également être perçue comme une limite à cette souveraineté, puisqu'elle restreint son pouvoir de décision sur son propre territoire, lui imposant une mission³⁵³. L'aide internationale n'intervient qu'en second lieu, « *en substitut des actions qu'aurait dû entreprendre l'État territorialement compétent* »³⁵⁴, cette action extérieure ne pouvant constituer qu'un devoir moral. L'in vraisemblance de l'attribution d'une portée juridique à un tel devoir, qui permettrait d'engager la responsabilité internationale de tous les États qui n'aurait pas porté assistance aux victimes de toutes les catastrophes à travers le monde a été soulignée par le Professeur Pierre-Michel Eisemann³⁵⁵.

103. Outre l'éventualité de l'existence d'une coutume internationale dans ce domaine, les obligations reconnues par les traités de protection des droits de l'homme en matière d'assistance aux victimes démontrent qu'une telle obligation n'a pas qu'une portée morale en dehors du champ des conflits armés. Cependant, en temps de paix, elle reste circonscrite aux circonstances où certains droits de l'homme ont été violés. En temps de guerre, elle se limite aux conflits armés internationaux, sauf lorsqu'il s'agit de personnes privées de liberté.

3) Un transfert de compétence ?

104. Les États dans lesquels les Fonds internationaux financent des projets ont donc potentiellement des obligations d'assistance et de réparation envers les victimes à leur charge. En poussant le raisonnement, il est possible d'envisager la création de Fonds internationaux comme un transfert de compétence des États en matière d'assistance et de réparation aux victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire aux

³⁵³ UNESCO, *Le droit à l'assistance humanitaire : actes du Colloque international organisé par l'Unesco, Paris, 23-27 janvier 1995*, *op. cit.* note 321, pp. 69-70 (contribution de Juan Antonio Carillo Salcedo).

³⁵⁴ Propos attribués à Mario Bettati, cités dans PELLET A., NÈGRE C., TAMAMIAN K., *Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire?*, *op. cit.* note 324. Voir également la résolution 46/182 de l'Assemblée générale du 19 décembre 1991 sur le « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies », Annexe, §4 ;

³⁵⁵ EISEMANN P-M., « Devoir d'ingérence et non-intervention : de la nécessité de remettre quelques pendules à l'heure » *op. cit.* note 347.

organisations internationales³⁵⁶. Les Fonds de contributions volontaires prennent en charge la réparation et l'assistance médicale, sociale, matérielle et juridique aux victimes, fonction dont la responsabilité revient dans de nombreux cas en premier lieu à l'État. Cette prise en charge passe par le renforcement par les Fonds internationaux des capacités de la société civile, qui assume déjà souvent cette fonction à la place de l'État ou la complète. Les organisations internationales exercent ainsi les fonctions des États à leur place, cédées de manière volontaire ou contrainte. Le financement de l'action des Fonds par des contributions volontaires provenant majoritairement d'États peut être assimilé à une forme d'externalisation des fonctions de réparation et d'assistance auprès d'organes internationaux. Comme les autres activités menées par les organisations internationales, les Fonds pourraient être envisagés comme constituant des « *services publics internationaux* », selon la conception de David Mitrany³⁵⁷. Leur création correspondrait ainsi à une extension des domaines de coopération internationale. Dans le cas de la Cour pénale internationale par exemple, les États, en plus d'avoir renoncé par avance, pour l'avenir, dans les limites de la compétence de la Cour, à leur fonction de poursuivre et de juger les hauts responsables de crimes internationaux, auraient également renoncé dans une certaine mesure à leur fonction de réparer les préjudices des victimes de ces crimes³⁵⁸. Le caractère complémentaire des Fonds internationaux implique qu'il est toujours préférable que les États assument ces responsabilités qui leur reviennent en premier lieu, mais ces derniers ont consenti à la création d'un système visant à garantir l'assistance et la réparation des victimes en cas de défaillance. En instituant la Commission et le Fonds d'indemnisation des Nations Unies, le Conseil de sécurité a octroyé aux Nations Unies une fonction supplémentaire de réparation à l'éventail déjà bien fourni de ses prérogatives, de même qu'il y a ajouté quelques années plus tard avec la création des TPI, la fonction de juger, empruntée aux fonctions régaliennes du Rwanda et des États de l'ex-Yougoslavie. Toutefois, le Professeur Jean-Marc Sorel considère que la théorie du fonctionnalisme trouve sa limite notamment dans le fait qu'elle relève d' « *un optimisme exagéré car les compétences souveraines ne se laissent pas amoindrir "en douceur" mais nécessitent souvent une décision claire qui est une véritable étape* »³⁵⁹. La nature

³⁵⁶ Sur la théorie du fonctionnalisme international, voir ALGER Chadwick F., « Fonctionnalisme et intégration », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. XXIX, n°1, UNESCO, 1977, p. 77.

³⁵⁷ MITRANY D., *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, Londres, The Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press, Oxford, 1943. Voir également, DEVIN G., « Que reste-t-il du fonctionnalisme international ? Relire David Mitrany (1888-1975) », *Critique internationale*, vol. 1, No. 38, 2008, p. 145.

³⁵⁸ Lorsqu'une situation dans un État non partie est déférée à la Cour pénale internationale par le Conseil de sécurité, le transfert de compétence est toutefois contraint.

³⁵⁹ SOREL J-M., *Droit des organisations internationales*, L'Hermès, Lyon, 1997, p. 25.

complémentaire des Fonds internationaux inciterait alors à s'orienter davantage vers l'idée d'une délégation de l'exercice des fonctions de réparation et d'assistance que d'un véritable transfert emportant renonciation à des compétences étatiques.

105. Dans cette perspective, il convient alors de se demander s'il est possible pour la communauté internationale, une organisation internationale ou un tiers, de s'acquitter de l'obligation d'un État à sa place, de manière à éteindre cette obligation. Même si les besoins des victimes sont satisfaits, l'État fautif est-il pour autant déchargé de son obligation de réparation et/ou d'assistance ? En droit français par exemple, « *l'obligation personnelle* », contractée *intuitu personae*, ne peut être exécutée que par son débiteur. Dans le cas des obligations de réparation et d'assistance, rien n'indique que seul l'État puisse s'en acquitter³⁶⁰, si ce n'est qu'il est généralement le mieux placé. Il est aussi le seul à pouvoir exercer les fonctions nécessaires pour accomplir certaines des mesures exigées par les obligations en question, et ces fonctions ne sont pas susceptibles de transfert. En matière de réparation par exemple, si il est facile d'envisager que l'indemnisation des victimes puisse être effectuée par un tiers, les garanties de non-répétition – impliquant notamment selon les principes fondamentaux de 2005 le réexamen et la réforme des lois favorisant ou permettant des violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et des violations graves du droit international humanitaire – ne peuvent être mises en œuvre que par l'État. Il en est de même pour certaines mesures prévues dans le cadre de la satisfaction. Pour les victimes créancières de ces obligations, une exécution par l'État, à défaut de l'auteur du dommage, a certainement plus de valeur qu'une exécution par un organe international lointain, dont les liens avec la situation interne en cause peuvent être difficiles à percevoir. Dans ces conditions, rien n'empêche de transférer à un organe international la fonction de décider de l'octroi d'une réparation ou d'une assistance, d'en déterminer les modalités et même d'en assurer le financement, tout en conservant une exécution par les autorités nationales. Cette hypothèse est d'ailleurs prévue dans la procédure de réparation par l'intermédiaire du Fonds au profit des victimes³⁶¹. Mais compte tenu des difficultés en matière de coopération étatique, les Fonds internationaux financent et fournissent eux-mêmes - ou plutôt par le biais de leurs intermédiaires leur permettant dans une certaine mesure de contourner les autorités - l'aide aux victimes. La question de l'extinction de l'obligation de réparation se règle généralement

³⁶⁰ Cette possibilité est d'ailleurs envisagée par les nombreux textes régissant l'assistance humanitaire, qui règlementent le droit des tiers de fournir une assistance humanitaire, sous réserve de l'acceptation de l'État sous la juridiction duquel se trouvent les victimes.

³⁶¹ Voir RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règle 98 (4) ; ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §73 à 75.

par la subrogation du payeur dans les droits de la victime contre le responsable. Si au niveau interne, l'État peut se retourner contre la personne coupable, au niveau international, de la part de qui les Fonds internationaux peuvent-ils exiger un remboursement, si tant est que cette éventualité soit effectivement envisageable ? À la CPI, où la responsabilité étatique en matière de réparation n'a pas été occultée³⁶² mais tout de même écartée, le Fonds, malgré ses réticences³⁶³, peut seulement se retourner contre la personne reconnue coupable pour récupérer les sommes avancées. Dans le domaine de l'assistance, où les responsabilités ne sont pas établies, il n'y a pas de coupable. Les Fonds internationaux pourraient dès lors se retourner contre les États qui se sont engagés à porter assistance aux victimes bénéficiant de l'aide des Fonds, mais ces États ont peut-être déjà contribué au financement de l'assistance dispensée par les Fonds³⁶⁴.

Les Fonds internationaux en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire sont donc mis en place là où les États n'ont pas fourni la réparation et l'assistance nécessaires aux victimes – que ces mesures relèvent ou non d'une obligation –. Les résolutions portant création de Fonds sont aussi parfois votées sous la pression de la société civile.

Section III – La mobilisation de la société civile

106. Le Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale n'aurait jamais vu le jour sans la mobilisation de la société civile regroupée au sein de la Coalition pour une cour pénale internationale³⁶⁵ qui exigeait la création d'un mécanisme en faveur des victimes, afin de ne pas réitérer l'écueil des TPI sur ce plan. Les ONG ont été très présentes aussi bien lors des sessions du Comité préparatoire des Nations Unies sur la création d'une cour criminelle internationale entre 1996 et 1998, que lors de la conférence de Rome, ainsi que de l'adoption des autres textes fondateurs de la Cour lors des premières sessions de l'Assemblée des États parties³⁶⁶. Elles se sont beaucoup mobilisées pour obtenir des dispositions en faveur

³⁶² Statut de Rome, article 75 (6).

³⁶³ Voir *supra*, §57.

³⁶⁴ Le financement des Fonds internationaux repose quasi-exclusivement sur des contributions de gouvernements. Voir *infra*, §223, 301.

³⁶⁵ Sur la création et le rôle général de la CCPI au cours des négociations, voir PACE W. R., SCHENSE J., "The Role of Non-Governmental Organizations", CASSESE A., GAETA P., JONES J. R.W.D. (dir.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A commentary, op. cit.* note 52, p. 110 et suiv.

³⁶⁶ Les 1^{er} et 2 juillet 2001, la CCPI a par exemple organisé à New York une réunion informelle entre deux sessions de l'AEP afin de résoudre diverses questions avant la création du Fonds au profit des victimes, telles

des victimes³⁶⁷ et ont fortement influencé le contenu des textes du système instauré par le Statut de Rome³⁶⁸.

107. Avec le Fonds au profit des victimes de la CPI, la société civile s'était alors mobilisée en prévision des conflits à venir, pour que les victimes de ces crimes puissent obtenir réparation et assistance. Mais des Fonds sont aussi souvent créés après un traumatisme. Après une guerre, ou la chute d'un régime autoritaire, il est fréquent que la société civile se mobilise au niveau national pour réclamer réparation. Au Japon, longtemps après les faits, les victimes de l'esclavage sexuel qui a eu lieu pendant la Seconde Guerre mondiale ont réclamé réparation au gouvernement japonais. Après la fin de la guerre froide, le rôle actif joué par les mouvements féministes notamment en Corée du Sud, allié au mouvement international de condamnation des violences sexuelles des années 1990 a constitué la base nécessaire permettant aux anciennes « *femmes de réconfort* » d'exprimer leurs revendications. Une lettre publique envoyée en octobre 1990 par des groupes de Coréennes au gouvernement japonais demandait entre autres la reconnaissance du caractère forcé du recrutement des victimes, des excuses publiques et officielles, la divulgation de la vérité, un monument de commémoration et des indemnités. Des manifestations hebdomadaires d'anciennes « *femmes de réconfort* » ont aussi été organisées devant l'ambassade du Japon à Séoul à partir de 1992. A la suite de cette campagne, le gouvernement japonais a reconnu les faits en 1993 – mais sans toutefois reconnaître sa responsabilité juridique – et a institué le Fonds pour les femmes asiatiques en 1995³⁶⁹. Comme nous l'avons vu plus haut, le Fonds humanitaire suisse a été institué par le Conseil fédéral suisse en 1997³⁷⁰ suite à la demande exprimée en 1996 par le président de la *World Jewish Restitution Organization*. En Libye, le décret instituant le Fonds de réparation en faveur des victimes de

que les sources de financement du Fonds, ou encore les modes de distribution de l'aide aux victimes. Voir FISCHER P. G., "The Victims' Trust Fund of the International Criminal Court – Formation of a Functional Reparations Scheme", *op. cit.* note 114, pp. 190-191.

³⁶⁷ Voir Speech of Fiona McKay on behalf of the Victims' Rights Working Group, "There will be no justice without justice for victims", Rome Conference for the establishment of an International Criminal Court, 16 June 1998 [http://www.vrwg.org/VRWG_DOC/1998_Flyer_speech.pdf].

³⁶⁸ Voir BRETON-LE GOFF G., « La Cour pénale internationale et les organisations non gouvernementales », in FERNANDEZ J., PACREAU X. (dir.), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale, commentaire article par article*, *op. cit.* note 71, pp. 135-152 ; PELLET S., « Article 75 », in FERNANDEZ J., PACREAU X. (dir.), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale, commentaire article par article*, *op. cit.* note 71, p. 1654 ; JACQUELIN M., « De l'ombre à la lumière : l'intégration contrôlée des victimes au sein de la procédure pénale internationale », *op. cit.* note 285, p. 202.

³⁶⁹ LEVY Ch., « "Femmes de réconfort" de l'armée impériale japonaise : enjeux politiques et genre de la mémoire », *op. cit.* note 187.

³⁷⁰ Voir l'ordonnance portant création du Fonds spécial en faveur des victimes de l'Holocauste/Shoah dans le besoin, *op. cit.* note 179.

violences sexuelles pendant la révolution a été adopté en février 2014 par le Ministère de la justice, le lendemain d'une conférence organisée en France par la société civile libyenne et internationale appelant à l'adoption de ce texte³⁷¹. En République démocratique du Congo, les associations de défense des droits des femmes demandent depuis plusieurs années la mise en place du Fonds de garantie pour les victimes de violences sexuelles qui n'a toujours pas été créé³⁷².

La société civile, meurtrie par un événement tragique, se mobilise davantage pour demander la création de Fonds de réparation. Elle n'arrive pas toujours à ses fins, lorsque, comme le gouvernement japonais, l'État refuse de reconnaître sa responsabilité dans les violations commises, et consent seulement à instituer un mécanisme pouvant être qualifié de Fonds d'assistance aux victimes. La société civile peut également s'adresser à des États qu'elle ne tient pas pour responsables mais qui ont été impliqués dans les violations comme dans le cas de la Suisse. La société civile congolaise demande, elle, la création d'un Fonds de garantie pour assister de manière permanente les victimes de violences sexuelles, devenues un fléau quotidien qui s'est banalisé dans la société et qui s'étend bien au-delà du conflit armé.

Section IV – Les avantages de nature politique et diplomatique

108. Tous les Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire sont financés par des contributions volontaires essentiellement versées par des États. Cette forme d'externalisation du financement de l'aide aux victimes consistant à passer par l'intermédiaire de Fonds internationaux permet aux États de contourner certaines règles de financement internes, d'éviter les critiques suscitées par le financement direct de telle organisation ou telle cause et d'éventuelles pressions politiques. Le financement d'un Fonds international, appartenant au système des Nations Unies ou affilié à une autre organisation internationale est moins sujet à controverse. Dans le cas du Fonds pour les victimes de la torture, par exemple, il est certainement plus simple pour les États-Unis, premier contributeur, de financer un organisme des Nations Unies, plutôt qu'une organisation assistant les personnes migrantes en situation illégale victimes de torture, un tel financement

³⁷¹ FIDH, La Libye vient d'adopter un décret sans précédent protégeant les victimes de crimes sexuels, *op. cit.* note 147.

³⁷² Voir *supra*, §55.

pouvant faire l'objet de critiques et d'une récupération politique de l'opposition³⁷³. Parfois, l'Etat préférera financer une dépense controversée par l'intermédiaire d'un Fonds international, ce qui est plus discret que d'affecter des fonds publics à une telle dépense. Par exemple, certains États notamment au Moyen-Orient financent leurs programmes destinés à fournir de la méthadone aux malades du sida par l'intermédiaire du Fonds mondial pour la lutte contre le sida, en raison de l'hostilité de l'opinion publique face à ce type de dépenses³⁷⁴.

109. Par ailleurs, en tant que mécanismes extra ou para judiciaires, les Fonds internationaux constituent un moyen diplomatique d'aide aux victimes. Ils permettent aux États membres d'organisations internationales d'accéder aux victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire se trouvant sur le territoire d'États tiers, sans avoir à effectuer d'intervention en leur nom propre. L'indépendance des organisations internationales au sein desquelles les Fonds internationaux sont institués, et des conseils d'administration de ces Fonds composés d'experts indépendants, permet d'empêcher toute accusation de partialité, et de poursuite de buts autres qu'humanitaires. Dans le cas des Fonds d'assistance, ces mécanismes permettent d'éviter l'établissement des responsabilités en cause. Quant au Fonds au profit des victimes, il exerce son mandat de réparation sur le fondement de la mise en cause d'une responsabilité individuelle, moins controversée que la responsabilité étatique - sauf lorsqu'il s'agit de celle d'un chef d'état en exercice -. Les Fonds constituent donc des mécanismes relativement consensuels, sauf peut-être s'agissant du Fonds pour les victimes de torture qui vient en aide aux victimes de violations perpétrées par des agents étatiques. Les décisions d'attribution de subventions prises par le conseil d'administration du Fonds pour les victimes de la torture peuvent en effet être considérées comme des allégations de torture, adressées à l'encontre des États dont les victimes assistées ont la nationalité ou sur le territoire desquels les projets subventionnés se déroulent. C'est pour cette raison que la priorité devait être donnée « *à l'aide aux victimes de violations commises par des États dans lesquels la situation en matière de droits de l'homme a fait l'objet de résolutions ou de décisions de l'Assemblée, du Conseil économique et social ou de la Commission des droits de l'homme* »³⁷⁵, de manière à ce que les allégations de torture que constituent les subventions reposent sur une base préétablie. Mais cette disposition n'a jamais été appliquée. La

³⁷³ Entretien avec le personnel du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de la torture (janvier 2012).

³⁷⁴ Entretien avec Etienne Michaud, membre du bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (juillet 2012). Ces informations ont été fournies par M. Michaud en sa capacité personnelle.

³⁷⁵ A/RES/36/151, §1 (a).

confidentialité qui règne au sein de ce Fonds, visant à protéger les victimes et les organisations qui les assistent, protège également les États contre la publicité des allégations de torture.

110. Enfin, tout comme de nombreux États ont adopté des politiques publiques d'aide aux victimes à partir des années 1960 dans les pays de *Common Law* et des années 1970 dans les pays de tradition romano-germanique, prévoyant parfois la création de Fonds de garantie nationaux³⁷⁶, il est possible de déceler aux Nations Unies, à partir de la même époque, l'instauration d'une politique visant à fournir une aide concrète aux victimes de violations des droits de l'homme par le biais de Fonds internationaux. Cette volonté politique était nécessaire pour favoriser la naissance et l'expansion de ce phénomène.

Section V – Le développement de politiques publiques d'aide aux victimes

111. Les premiers Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire ont été institués par les Nations Unies dans les années 1960. Après deux décennies, cette politique a connu une rupture. La première étape s'étend des années 1960 à 1980 (Sous-section I), et la seconde, des années 1980 à nos jours (Sous-section II).

Sous-section I – Les politiques publiques ciblant un État

112. À partir du milieu des années 1960, l'Organisation des Nations unies, chargée de développer et d'encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous³⁷⁷, a décidé d'entreprendre des actions concrètes en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et adopté une politique d'assistance aux victimes. Celle-ci appréhende ces dernières en tant que victimes d'un régime, d'une dictature et donc sous un angle étatique (A). Jugée discriminatoire (B), cette politique a été abandonnée au profit d'une

³⁷⁶ Voir DELMAS-MARTY M., « Des victimes : repères pour une approche comparative », *op. cit.* note 3, p. 216. En France, la création des CIVI par la loi du 3 janvier 1977, la mise en place d'une commission d'étude et de proposition pour la mise en place d'une politique d'aide aux victimes par Robert Badinter en 1982 ayant abouti à la publication du rapport Milliez, l'institution du Fonds de garantie pour les victimes d'actes terroristes par la loi du 9 septembre 1986, et l'extension de la compétence du Fonds à l'ensemble des victimes d'infractions relevant des CIVI par la loi du 6 juillet 1990 marquent les étapes de l'adoption d'une politique publique d'aide aux victimes. La mise en place de ces politiques a notamment été influencée par la victimologie, née dans les années 1940. Outre la théorisation de la contribution de la victime au crime, certaines doctrines ont aussi souligné le besoin d'assistance des victimes. Voir LOPEZ G., FILIZZOLA G., *Victimes et victimologie*, *op. cit.* note 5.

³⁷⁷ Article 1 (3) de la Charte des Nations Unies.

politique thématique, après une tentative d'extension drastique du mandat du Fonds pour le Chili à toutes les victimes de violations des droits de l'homme dans le monde (C).

A) Les Fonds en faveur des victimes de la répression en Afrique du Sud et pour le Chili

113. En décembre 1965, en plein *apartheid*, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé au Secrétaire général de constituer un Fonds d'affectation spéciale pour l'Afrique du Sud, alimenté par des contributions volontaires et dont les ressources permettraient de fournir une aide humanitaire aux personnes persécutées par le gouvernement sud-africain en raison de leur opposition à sa politique d'*apartheid* et d'oppression, et aux familles de ces personnes³⁷⁸. Dans la continuité de cette initiative, en décembre 1978, l'Assemblée générale a créé le Fonds pour le Chili en faveur des victimes de violations des droits de l'homme emprisonnées par le régime de Pinochet ou contraintes de fuir le pays et des familles de ces victimes. La création de ces deux Fonds, dans le but de répondre ponctuellement à des crises provoquées par des régimes spécifiques, dictatoriaux ou ségrégationnistes, en apportant des types d'aide similaires à des victimes de violations semblables, par le truchement des voies établies en matière d'assistance, permet d'identifier la mise en place aux Nations Unies dès 1965, d'une politique d'aide aux victimes par l'intermédiaire de Fonds d'assistance, l'un constitué par le Secrétaire général, l'autre par l'Assemblée générale.

114. Cette politique visant à instituer des Fonds en faveur de victimes de violations des droits de l'homme perpétrées dans un seul pays a rapidement été considérée comme porteuse de stigmatisation pour les États en question et discriminatoire pour les victimes de violations des droits de l'homme d'autres pays.

B) Une politique jugée discriminatoire

115. Lors des débats ayant menés à l'adoption de la résolution portant création du Fonds pour le Chili, l'État chilien s'était vivement opposé à une telle initiative, mais sans mentionner son caractère discriminatoire³⁷⁹. Certains membres de la Sous-Commission de la

³⁷⁸ Résolution 2054 (B) (XX), 15 décembre 1965, §2.

³⁷⁹ E/CN.4/Sub.2/SR.797, §35. Il faisait valoir que cette proposition visait peut-être à « encourager la subversion menée par des chiliens de l'étranger », que cette aide constituerait un double emploi superflu, étant donné que

lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités – l’organe qui avait recommandé la création du Fonds – avaient en revanche exprimé des réserves sur ce projet de résolution en raison de sa nature politique et de son caractère discriminatoire. Selon Hans Danelius, président du conseil d’administration du Fonds pour le Chili, ce Fonds était depuis sa création politiquement controversé³⁸⁰. L’idée que des violations similaires avaient lieu ailleurs dans le monde et que les victimes de ces violations méritaient tout autant une telle assistance, s’est alors peu à peu enracinée, remettant en cause la légitimité d’un Fonds dédié à un seul pays³⁸¹. Il convient d’ajouter à cet argument que cette politique d’aide aux victimes de violations des droits de l’homme commises dans un pays spécifique risquait de ne viser que certains pays, c’est-à-dire des Pays du Sud, ayant peu d’influence au sein de l’Assemblée générale. En 1980, dans son rapport à la Commission des droits de l’homme, le président du conseil d’administration du Fonds pour le Chili indiquait qu’« *un certain nombre d’États, dans des discours prononcés devant des organes de l’ONU et les renseignements qu’ils ont communiqués au Conseil d’administration, ont exprimé le désir de voir le Fonds étendre son action aux victimes de violations des droits de l’homme partout dans le monde* »³⁸². Selon lui, il n’appartenait pas au conseil d’administration d’exprimer son opinion, et la prudence commandait d’obtenir d’abord des résultats satisfaisants dans le domaine d’action limité alors assigné au Fonds³⁸³.

C) Un Fonds mondial pour les victimes de violations des droits de l’homme

116. En 1980, l’Assemblée générale a adopté une résolution intitulée « *Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de violations massives et flagrantes des droits de l’homme* »³⁸⁴, demandant à la Commission des droits de l’homme d’étudier la possibilité d’étendre le mandat du Fonds pour le Chili « *aux personnes, non visées par le mandat d’autres fonds d’affectation spéciale des Nations Unies existants,*

l’aide humanitaire était déjà assurée par des gouvernements et des organismes spécialisés. Enfin, il avait estimé que cette tentative violerait le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États.

³⁸⁰ DANELIUS H., « Souvenirs d’un ancien président », Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l’homme, *Reconstruire des vies : 25 ans du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture*, op. cit. note 104, p. 78.

³⁸¹ Selon le rapport de synthèse du Secrétaire général sur les dix premières années d’activités du Fonds, l’Assemblée générale a pris la décision d’étendre le mandat du Fonds d’affectation spéciale pour le Chili, « *sur la base de rapports établissant que des actes de torture étaient commis dans divers pays* », E/CN.4/1993/23, §5.

³⁸² Rapport du Président du Conseil d’administration du Fonds pour le Chili à la Commission des droits de l’homme, 11 février 1980, E/CN.4/1364, §17.

³⁸³ *Ibid.*, §17-18.

³⁸⁴ Résolution 35/190, 15 décembre 1980.

dont les droits de l'homme ont été violés de façon massive et flagrante, aux personnes qui ont été contraintes de quitter leur pays par suite de violations massives et flagrantes de leurs droits de l'homme, et aux parents des personnes appartenant à l'un ou à l'autre des groupes susmentionnés, et de faire rapport sur la question au Conseil économique et social lors de sa première session ordinaire en 1981 ». Le Professeur Nigel Rodley, ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur le torture (1993-2001), souligne que le vote de la résolution 35/190 pour l'établissement de ce Fonds, avec 57 voix pour, 39 contre, et 46 abstentions, a révélé un manque d'enthousiasme pour cette proposition, le groupe des États d'Europe de l'Ouest et autres États ayant massivement voté pour, et le groupe des États d'Europe de l'Est ayant massivement voté contre³⁸⁵. La préoccupation qui animait les cinq États d'Europe du Nord à l'origine de cette proposition³⁸⁶ était que l'assistance ne soit pas limitée aux Chiliens et puisse s'étendre aux victimes d'autres pays³⁸⁷. Au cours des débats, l'opposition à cette proposition se résumait en trois points. Étant donné la controverse pouvant exister quant à la qualification de certains actes comme violations des droits de l'homme, certains États craignaient que l'attribution de subventions par le Fonds ne constituent des allégations implicites de violations des droits de l'homme et des marques de soutien pour les groupes accusant les gouvernements de telles violations qui recevraient ces subventions³⁸⁸. Certaines délégations redoutaient aussi que l'extension du mandat du Fonds n'affaiblisse ou ne supprime l'aide apportée aux victimes se trouvant au Chili à un moment où le Rapporteur spécial soulignait l'aggravation de la situation dans le pays³⁸⁹. Enfin, certains États craignaient que les contributions au nouveau Fonds ne soient faites au détriment de l'aide au développement destinée aux pays en voie de développement³⁹⁰. Face à ces oppositions, venant essentiellement d'États n'ayant pas versé de contribution au Fonds pour le Chili (excepté la Yougoslavie), le Royaume-Uni a fait valoir

³⁸⁵ RODLEY N., *The treatment of prisoners under international law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 219-224. L'hostilité des pays d'Europe de l'Est envers le Fonds s'est ensuite poursuivie puisque le Secrétaire général a dû attendre 1984 pour nommer le membre du Conseil d'administration issu de cette région, alors que les quatre autres membres avaient été nommés depuis 1982.

³⁸⁶ Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède.

³⁸⁷ A/C.3/35/SR.77, §13 (Finlande). Au cours des débats, la délégation australienne a également rappelé que son pays s'était « *traditionnellement abstenu lors du vote sur les résolutions relatives au Chili, en raison de leur caractère sélectif, car il y a ailleurs dans le monde des victimes de violations des droits de l'homme qui méritent elles aussi d'être aidées* », A/C.3/35/SR.79, §86.

³⁸⁸ Voir l'argumentation de l'URSS, A/C.3/35/SR.80, §3. Voir également RODLEY N., *The treatment of prisoners under international law*, *op. cit.* Note 385, pp. 220-221.

³⁸⁹ A/C.3/35/SR.79, §81 (Yougoslavie); §82 (Pologne). Pour les réponses à cet argument des délégations en faveur de la proposition, voir A/C.3/35/SR.79, §84 (Royaume-Uni); §86 (Australie); A/C.3/35/SR.80, §7 (États-Unis d'Amérique).

³⁹⁰ A/C.3/35/SR.80, §8 (Inde). La délégation danoise a répondu que ses propres contributions proviendront de ressources affectées à l'aide humanitaire et non à l'aide au développement, et que les contributions au Fonds ne seront sûrement pas assez importantes pour influencer sur les allocations versées à d'autres fins, E/CN.4/SR.1637, §43.

l'argument selon lequel « *celui qui paye a le droit de choisir* »³⁹¹. Ce sont le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède qui ont finalement proposé une solution de compromis.

Sous-section II – Les politiques publiques thématiques

117. Les États ont finalement décidé de sélectionner un thème parmi les violations des droits de l'homme pour définir le nouveau mandat du Fonds pour le Chili (A). Afin d'assurer la cohérence des thèmes, leur sélection s'est à chaque fois inscrite dans le cadre d'une stratégie globale de lutte contre les violations du droit en question (B).

A) Des Fonds pour les victimes de violations de certains droits

118. En mars 1981, les pays nordiques ont expliqué à la Commission des droits de l'homme que « *L'opinion générale qui se dégage des consultations sur la question semble être que la notion de violation flagrante des droits de l'homme est trop large pour être appliquée à la désignation d'un fonds* »³⁹². Qualifier les cas relevant de la compétence d'un Fonds pour les victimes de violations des droits de l'homme aurait en effet constitué une tâche extrêmement complexe. Ils ont alors proposé à la Commission d'étendre le mandat du Fonds pour le Chili aux seules victimes de torture³⁹³. Cette proposition est étonnante dans la mesure où la torture étant nécessairement commise par les autorités étatiques, elle ne paraît pas moins controversée. Pour arriver à cette proposition consistant à restreindre le mandat du Fonds envisagé en faveur de toutes les violations des droits de l'homme, les auteurs du projet de résolution avaient proposé de se fonder sur un certain nombre de critères: « *les cas devraient avoir un caractère particulièrement affligeant, être bien définis et révéler un besoin particulier d'assistance. Sur cette base, il a été décidé que le fonds devrait s'appliquer aux cas de torture, la torture étant une violation absolument indéfendable des droits de l'homme proscrite par plusieurs instruments internationaux, mais malheureusement encore largement répandue* »³⁹⁴. Malgré les amendements successifs proposés par l'URSS pour prolonger les débats³⁹⁵ et réduire l'étendue du mandat du Fonds à certains cas de torture³⁹⁶, le projet de

³⁹¹ A/C.3/35/SR.79, §84 ; A/C.3/35/SR.80, §21.

³⁹² E/CN.4/SR.1637, §41.

³⁹³ E/CN.4/L.1584.

³⁹⁴ E/CN.4/SR.1637, §41.

³⁹⁵ La délégation soviétique souhaitait reporter l'extension du mandat et attendre que le projet de Convention contre la torture soit achevé. Voir également la position similaire de la délégation nigériane, *Ibid.*, §57. Sur les autres critiques émises par la délégation soviétique, voir §46.

résolution a été adopté par la Commission des droits de l'homme³⁹⁷, par l'ECOSOC³⁹⁸, puis par l'Assemblée générale avec 96 voix pour, 15 contre et 33 abstentions. Nigel Rodley qualifie toutefois de controversée l'extension de ce mandat qui a nécessité l'abandon de la pratique du consensus généralement utilisée à l'Assemblée générale en matière de torture³⁹⁹. Dix ans plus tard, le Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage a été créé, calqué sur le modèle du Fonds pour les victimes de torture. Vingt ans plus tard, et dix ans après l'adoption par l'Assemblée générale du Protocole relatif à la traite des personnes, les États membres des Nations Unies ont jugé nécessaire d'instituer un Fonds en faveur des victimes de ce phénomène⁴⁰⁰.

B) La sélection des thèmes

119. À l'époque de la création du Fonds pour les victimes de la torture, l'arsenal juridique des Nations Unies ne contenait pas d'instrument prohibant la torture de manière spécifique⁴⁰¹ et les moyens pour stopper cette pratique étaient limités. Pendant les 17 ans de la dictature de Pinochet, de 1973 à 1990, le Conseil de sécurité n'est jamais intervenu. Une action immédiate en faveur de la réadaptation des victimes était donc nécessaire. Pendant que des normes internationales prohibant spécifiquement l'usage de la torture étaient en cours d'élaboration, la création du Fonds pour les victimes de la torture, opérant en aval, pour fournir une assistance concrète et urgente aux victimes, s'est inscrite dans une stratégie globale de lutte contre la torture. La Convention des Nations Unies contre la torture, créant également le Comité contre la torture fût ensuite adoptée en 1984. Le Rapporteur spécial sur

³⁹⁶ L'un des amendements soviétiques avait pour objet de restreindre le mandat du Fonds aux « *cas où la torture est pratiquée sur une échelle massive* », E/CN.4/SR.1637, §51. La délégation danoise avait répondu qu'elle était hostile « *à l'idée que le fonds ne devrait octroyer d'aide que lorsque la torture a fait de nombreuses victimes. La torture est inacceptable, quel que soit le nombre de victimes, et le conseil d'administration doit déterminer qui a droit à une assistance* » (§55).

³⁹⁷ Résolution 35 (XXXVII) du 11 Mars 1981, adoptée avec 22 voix pour, 7 contre et 14 abstentions.

³⁹⁸ Résolution 1981/39 du 8 mai 1981, recommandant l'extension du mandat du fonds pour le Chili, adoptée avec 34 voix pour, 5 contre et 10 abstentions.

³⁹⁹ RODLEY N., *The treatment of prisoners under international law*, *op. cit.* note 385, p. 219.

⁴⁰⁰ Le Professeur Olivier de Frouville décrit une évolution similaire au sein des procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme. Alors que cette dernière a créé des procédures de nature géographique dès la fin des années 1960, elle a commencé à instituer des procédures thématiques chargées d'étudier les situations engendrées par une catégorie de violations dans tous les pays du monde à partir de 1981, date de l'extension du mandat du Fonds pour le Chili. Voir DE FROUVILLE O., *Les procédures thématiques: une contribution efficace des Nations Unies à la protection des droits de l'homme*, Pedone, Paris, 1996, p. 16. Les procédures thématiques ont ensuite connu un mouvement de consolidation, et les procédures géographiques un déclin. Voir DE FROUVILLE O., « Rapport général : les organes subsidiaires de la Commission », in DECAUX E. (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme, enjeux et défis d'une réforme*, *op. cit.* note 222, pp. 171-199.

⁴⁰¹ En 1981, la torture était interdite par le PIDCP, les Conventions de Genève, la CESDH et la CADH.

la torture fût nommé en 1985. Enfin, le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture instituant également le Sous-comité pour la prévention de la torture, fût adopté en 2002. La création du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes s'insère dans le cadre du Plan d'action mondial des Nations Unies pour la lutte contre la traite des personnes, dont il constitue l'une des mesures⁴⁰². Ce Plan d'action était notamment une initiative du Belarus qui a œuvré depuis 2005 pour l'élaboration d'une réponse concertée des Nations Unies au problème de la traite des personnes. Aux Nations Unies, la traite des personnes est combattue sous l'angle de la lutte contre la criminalité transnationale organisée. La création du Fonds, dix ans après l'adoption du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée sur la traite des personnes, s'inscrit également dans la dynamique instaurée par la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir de 1985 à laquelle la plupart des résolutions des Nations Unies relatives à la traite des personnes se réfèrent. La création du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage a été précédée quelques années auparavant par celle du Groupe de travail du même nom⁴⁰³, qui avait d'ailleurs recommandé la création du Fonds dans le cadre de son programme d'action pour l'élimination de la main d'œuvre enfantine, mais seulement dans le but de financer la participation des ONG luttant contre les formes contemporaines d'esclavage à ses réunions⁴⁰⁴.

Conclusion du Chapitre II

120. L'observation des différents processus de création des Fonds internationaux a permis de démontrer une similarité entre les facteurs influençant la prise de telles initiatives. Des Fonds internationaux ont été créés seulement lorsque des violations considérées comme graves et flagrantes de droits se situant dans la catégorie des droits civils et politiques, avaient

⁴⁰² Ce plan a été adopté grâce au lobbying exercé par le *Group of Friends United against Human Trafficking* composé de 21 États : Bahreïn, Bangladesh, Belarus, Bolivie, Équateur, Égypte, Inde, Kazakhstan, Kirghizstan, Libye, Nicaragua, Nigeria, Philippines, Qatar, Russie, Singapour, Tadjikistan, Turkménistan, Émirats arabes unis, Ouzbékistan et Venezuela.

⁴⁰³ Voir la résolution 1988/42 du 8 mars 1988 de la Commission des droits de l'homme. Ce Groupe de travail était chargé d'examiner les faits survenus dans le domaine de l'esclavage, de la traite des esclaves et des pratiques esclavagistes de l'*apartheid* et du colonialisme, de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui.

⁴⁰⁴ E/CN.4/Sub.2/1990/44, 23 août 1990. Les informations incluses dans les rapports du Groupe de travail lui sont en effet rapportées par des organisations non gouvernementales. Bien que le rapport du Groupe de travail n'envisage pas la création d'un Fonds pour assister les victimes de l'esclavage, il souligne tout de même le rôle des organisations non gouvernementales dans la lutte contre l'esclavage et en faveur de la réadaptation des victimes. Or, le second mandat du Fonds consiste à assister les victimes en finançant ces organisations.

eu lieu, ou en prévision de telles violations. Cette limitation ne permet pas de rompre avec le manque de considération classique pour les violations des droits économiques, sociaux et culturels. Et alors que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est habilité à recevoir depuis 2013 des plaintes d'individus victimes⁴⁰⁵, cette conception apparaît comme relevant d'une vision restrictive et dépassée des droits de l'homme. Le constat par les organes créateurs des Fonds d'un échec dans l'aide aux victimes, en particulier au niveau de l'État à qui cette responsabilité incombe généralement en premier lieu, démontre la poursuite d'une cohérence dans la construction de cette forme d'aide internationale et conforte la qualification des Fonds internationaux en tant qu'instruments complémentaires d'aide aux victimes. La mise en place d'un Fonds en faveur des victimes relève également d'une décision politique pouvant être influencée par le lobby exercé par des organisations non gouvernementales plaidant pour la mise en place d'un mécanisme permettant de garantir l'accès des victimes à une réparation ou à des mesures d'assistance. La prise de décision politique peut aussi être facilitée par les atouts de cette technique juridique permettant un financement discret de certaines dépenses et, s'agissant des Fonds d'assistance, d'éviter tout conflit lié à l'établissement des responsabilités. Contrairement aux juridictions internationales et aux autres entités focalisées sur la mise en cause d'une responsabilité et la sanction, l'action de ces Fonds est uniquement tournée vers les victimes. Aux Nations Unies, la multiplication de ce type de Fonds révèle l'adoption d'une politique publique d'aide aux victimes. Celle-ci peut être analysée comme résultant d'une délégation partielle des compétences étatiques en matière de réparation et d'assistance aux organisations internationales.

Il convient maintenant d'analyser les décisions prises par les organes créateurs des Fonds internationaux lors de la rédaction de leurs actes constitutifs. Ces institutions poursuivent ensuite leur évolution mais les choix effectués à ce stade établissent déjà les fondations de leur structure et de leur fonctionnement. Leur opportunité influe donc inévitablement sur l'efficacité des Fonds internationaux.

⁴⁰⁵ Pour d'autres mécanismes de plainte en faveur de victimes de violations de droits économiques, sociaux et culturels, voir également le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, STCE n°158, 9 novembre 1995, entré en vigueur en 1998. Cet instrument créé un comité d'experts indépendants habilité à recevoir des réclamations de certaines ONG dénonçant une application non satisfaisante de la Charte par un État partie. L'article 19 (6) du Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels de 1988 (Protocole de San Salvador) prévoit aussi la possibilité d'introduire des requêtes individuelles devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme en cas de violation par un État partie du droit à l'éducation et à la liberté syndicale. Sur l'importante jurisprudence développée par la CEDH en matière de droits économiques, sociaux et culturels, voir notamment SUDRE F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, Presses Universitaires de France, Paris, 2015.

CHAPITRE III

LES MOYENS DE CREATION

121. En 1978, alors que la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités des Nations Unies envisageait la création d'un Fonds en faveur des victimes de la dictature au Chili, elle a confié au Secrétaire général la tâche d'émettre des suggestions pour la mise en place de ce Fonds. Le rapport du Secrétaire général aborde chacune des questions essentielles qu'il est nécessaire de trancher avant de créer un Fonds en faveur de victimes. En suivant le plan de ce rapport⁴⁰⁶, nous analyserons brièvement les réponses apportées à ces questions pour chacun des Fonds et tâcherons de comprendre comment elle peuvent influencer l'efficacité de ces mécanismes. Nous aborderons donc successivement les méthodes de constitution des Fonds (Section I), leur mode de gestion et leur structure juridique (Section II), les sources des contributions financières qu'ils reçoivent (Section III), l'aide à dispenser et l'établissement de priorités (Section IV), puis les voies par lesquelles l'aide est répartie (Section V). Les méthodes de constitution des Fonds et leur structure juridique seront examinées de manière plus approfondie dans le prochain titre. L'aide à dispenser, les intermédiaires et les bénéficiaires des Fonds seront abordés plus en détails dans la seconde partie.

Section I - Méthodes de constitution des Fonds

122. Diverses méthodes peuvent être imaginées pour la mise en place de Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, pouvant consister dans l'adoption de tout instrument scellant un accord entre États : un traité multilatéral, un accord de paix, le statut d'une juridiction internationale, un acte émis par un organe d'une organisation internationale...

123. Tout d'abord, les Nations Unies ont choisi d'instituer des Fonds d'affectation spéciale, qui comme nous l'avons vu dans l'introduction, sont nécessairement administrés conformément au Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des

⁴⁰⁶ Ce rapport, commandé par la résolution 11 (XXX) de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, a été présenté à la Commission des droits de l'homme lors de sa trente-quatrième session (E/CN.4/1269).

Nations Unies, et financés par des contributions volontaires⁴⁰⁷ distinctes du budget général de l'Organisation⁴⁰⁸. La technique des Fonds d'affectation spéciale constitue l'exception par rapport aux contributions obligatoires versées par les États membres et permet de financer certaines dépenses opérationnelles de l'organisation sans amputer le budget ordinaire⁴⁰⁹.

124. Le Règlement financier et les règles de gestion financière des Nations Unies prévoient deux possibilités pour créer des Fonds d'affectation spéciale⁴¹⁰. Ceux-ci peuvent être institués par le Secrétaire général. L'Assemblée générale avait par exemple demandé au Secrétaire général de créer le Fonds pour l'Afrique du Sud⁴¹¹. Le projet de Statut d'une cour criminelle internationale de la CDI de 1994 prévoyait que le produit des amendes prononcées par cette juridiction pouvait être transféré à un Fonds créé par le Secrétaire général des Nations Unies au profit des victimes de crimes⁴¹² mais cette proposition a par la suite été abandonnée. Des Fonds d'affectation spéciale peuvent aussi être institués par l'Assemblée générale, comme l'ont été les Fonds pour le Chili, pour les victimes de torture, pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage et en faveur des victimes de la traite des personnes⁴¹³. Le Secrétaire général a également constaté que l'organe agissait soit de sa propre initiative, soit sur la recommandation d'un autre⁴¹⁴.

125. Le choix de l'instrument influe sur la légitimité du mécanisme créé. Le nombre d'États siégeant au sein de l'organe accroît la légitimité du mécanisme institué. A cet égard, on constate que l'Assemblée générale est presque toujours l'organe qui prend l'initiative ou qui la recommande. Le caractère restreint de l'organe créateur peut toutefois faciliter la décision d'imposer un mode de financement obligatoire du Fonds. C'est ainsi que le Conseil de sécurité a rendu le financement du Fonds d'indemnisation des Nations Unies obligatoire pour l'Irak. Une telle décision n'a pas été prise pour le financement des autres Fonds en faveur des victimes. L'accord de l'Assemblée générale des États pour instaurer des

⁴⁰⁷ ST/SGB/188, Annexe, §2.

⁴⁰⁸ ST/SGB/2013/4, articles 3.12 et 3.13.

⁴⁰⁹ Voir BASTID BURDEAU G., « Les finances des organisations internationales », *op. cit.* note 30, p. 578.

⁴¹⁰ ST/SGB/2013/4, Règle 104.3. Voir également l'article 4.13 ; ST/SGB/188, §19.

⁴¹¹ L'Assemblée générale a effectué cette demande par la résolution 2054 (B) (XX), 15 décembre 1965.

⁴¹² Commission du droit international, Projet de statut d'une cour criminelle internationale et commentaires y relatifs, Annuaire de la Commission du droit international, 1994, vol. II (2), article 47 (3).

⁴¹³ Dans ses suggestions concernant la création d'un Fonds bénévole pour le Chili (E/CN.4/1269), le Secrétaire général a également observé que des Fonds pouvaient être institués en vertu de résolutions de l'ECOSOC comme le Fonds de contributions volontaires pour l'Année internationale de la femme. Voir la résolution 1850 (LVI), 16 mai 1974.

⁴¹⁴ E/CN.4/1269, §5.

obligations financières supplémentaires est sûrement plus difficile à obtenir. Toutefois l'adoption de cette décision par le Conseil de sécurité est largement due au fait qu'il ne s'agissait pas d'imposer un financement obligatoire du Fonds à l'ensemble des États, mais à un seul État, dont la responsabilité internationale était mise en cause.

126. La légitimité de l'organe institué est aussi fonction du nombre de voix recueillies par la résolution. En outre, chaque vote favorable peut laisser présager un soutien financier futur du votant, le nombre d'États contributeurs étant déterminant pour garantir l'efficacité de l'aide aux victimes dispensée par le Fonds. En pratique, on constate toutefois que le vote d'un État en faveur de la création d'un Fonds ne garantit pas assurément à ce dernier le soutien financier de l'État en question. La création du Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale, qui avait reçu le soutien de la plupart des délégations au cours du processus d'adoption du Statut de Rome⁴¹⁵, a été effectuée, conformément aux dispositions de ce traité, par une résolution de l'Assemblée des États Parties adoptée par consensus. Le Fonds au profit des victimes ne bénéficie toutefois aujourd'hui du soutien financier que d'une trentaine d'États. Sur les 79 États qui étaient parties au Statut de Rome Lors de l'Assemblée des États Parties de 2002 durant laquelle la résolution portant création du Fonds a été adoptée, seulement 25 d'entre eux ont jusqu'à présent contribué au Fonds.

127. Concernant la procédure à suivre pour la création d'un Fonds d'affectation spéciale, le Secrétaire général proposait deux options pour l'institution du Fonds pour le Chili. Selon la première, la Commission des droits de l'homme présente à l'ECOSOC un projet de résolution en vertu duquel le Conseil recommande à l'Assemblée générale la constitution d'un Fonds, en y annexant des propositions concernant la gestion du Fonds de manière à faciliter les débats⁴¹⁶. Cette méthode a été suivie pour la création du Fonds de contributions volontaires pour l'Année internationale de la femme, des Fonds pour le Chili, pour les victimes de torture, et pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage. Selon la seconde option, plus longue, l'organe compétent présente un projet de résolution constituant le Fonds et demande que des propositions concernant les questions d'administration soient soumises lors d'une session ultérieure⁴¹⁷. Une troisième procédure semble également

⁴¹⁵ SAABEL E., « Article 79 », *op. cit.* note 71, p. 1694.

⁴¹⁶ E/CN.4/1269, §6.

⁴¹⁷ *Ibid.*, §6.

envisageable puisque l'Assemblée générale a créé le Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de la traite des personnes de son propre chef.

128. Les résolutions portant création de certains Fonds sont aussi complétées par des annexes précisant notamment les implications administratives et financières de la résolution pour les États membres⁴¹⁸. En principe, les implications financières des résolutions portant création de Fonds de contributions volontaires sont nulles dans la mesure où l'action de ces Fonds n'est pas financée par le budget de l'Organisation. C'est toutefois à ce stade que les implications administratives de la création d'un Fonds de contributions volontaires doivent être convenablement anticipées⁴¹⁹.

Section II - Gestion et structure juridique

129. Les différences de définition du terme « *fonds* » sont illustrées par la diversité des structures juridiques de ces mécanismes. Du point de vue institutionnel, si le noyau d'un Fonds se limite à un compte bancaire, divers éléments supplémentaires peuvent s'y greffer. En effet, le Fonds de compensation des Nations unies n'a jamais été davantage qu'un compte bancaire, du fait de l'existence d'une Commission regroupant les structures nécessaires pour administrer le Fonds. Les Fonds des Nations Unies ont en revanche été dotés, directement en leur sein, de structures administratives, néanmoins restreintes, sans commune mesure avec la structure entourant par exemple le compte bancaire du Fonds mondial de lutte contre le sida. La structure juridique d'un Fonds peut aussi évoluer, en fonction de l'ampleur de son activité.

130. La résolution 11 (XXX) de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités des Nations Unies avait recommandé que la gestion du Fonds pour le Chili relève d'un conseil d'administration composé de personnes indépendantes ayant une grande expérience de la situation au Chili⁴²⁰. Après avoir comparé les diverses modalités de gestion existantes⁴²¹ ainsi que les différentes méthodes de

⁴¹⁸ ST/SGB/188, §21, 25.

⁴¹⁹ Voir *infra*, §248 et s.

⁴²⁰ E/CN.4/Sub.2/SR.797 ; E/CN.4/1269, §9.

⁴²¹ Voir E/CN.4/1269, §8 (b) et (c). Le Fonds pour l'Afrique du Sud était par exemple géré par un conseil d'administration, alors que le Fonds pour l'Année internationale de la femme pour la durée de la Décennie était géré par un Comité consultatif.

constitution d'un conseil d'administration⁴²², le Secrétaire général a finalement décidé de suivre la recommandation de la Sous-Commission et a proposé de se charger de la gestion du Fonds, le conseil d'administration exerçant des fonctions consultatives⁴²³. Cette proposition a été retenue par l'Assemblée générale qui a également décidé que les membres du Conseil seraient nommés par le Secrétaire général, compte tenu de divers critères⁴²⁴. L'organe directeur était donc le Secrétaire général et le conseil administration n'avait qu'un pouvoir de recommandation. Dans le modèle de gestion du Fonds d'indemnisation des Nations Unies, conçu conformément aux recommandations du Secrétaire général, le Conseil d'administration – doté de la même composition que le Conseil de sécurité – assumait le rôle d'organe directeur de la Commission chargée de gérer le Fonds. Le Secrétaire général n'avait pas jugé nécessaire de revêtir les décisions de ce conseil de l'autorité d'un autre organe. En revanche, le traitement des plaintes adressées à la CINU constituant une tâche colossale et d'une grande technicité, il avait suggéré de mettre des commissaires, experts dans divers domaines tels que les finances, le droit, les assurances⁴²⁵, à la disposition du conseil, dont les membres étaient donc davantage des représentants politiques que des experts.

131. La structure juridique des Fonds de contributions volontaires pour les victimes de torture, et pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage a été calquée sur celle du Fonds pour le Chili. La structure du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes diverge sur certains points. Le Secrétaire général nomme les membres de son conseil d'administration mais il n'a en revanche pas été chargé de l'administration du Fonds, qui revient à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD)⁴²⁶. La résolution de l'AEP de 2002 portant création du Fonds au profit des victimes⁴²⁷ prévoit une structure juridique plus simple, composée d'un seul organe, où siègent des experts, et chargé d'assurer la direction du Fonds. Les membres de ce Conseil de direction sont au nombre de cinq⁴²⁸ comme ceux des conseils d'administration des Fonds des Nations Unies. Ils sont élus par l'organe plénier, l'Assemblée des États Parties. Le Conseil de direction n'est donc placé sous

⁴²² Aux termes de la résolution 2054 (XX), l'Assemblée générale avait par exemple prié son Président de désigner cinq États Membres qui nommeraient chacun un membre du conseil d'administration du Fonds pour l'Afrique du Sud. Voir E/CN.4/1269, §8 (a).

⁴²³ E/CN.4/1269, §11.

⁴²⁴ A/RES/33/174, §1.

⁴²⁵ S/22559, §5.

⁴²⁶ Résolution 64/293, Plan d'action mondial des Nations Unies contre la traite des personnes, 12 août 2010, A/RES/64/293, §38.

⁴²⁷ ICC-ASP/1/Res.6.

⁴²⁸ *Ibid.*, §2.

l'autorité d'aucun autre organe et prend lui-même les décisions nécessaires à la gestion du Fonds, mais sous réserve des ordonnances prises par la Cour et après consultation des victimes⁴²⁹. La structure juridique interne du Fonds au profit des victimes lui permet d'être plus indépendant que les Fonds des Nations Unies, mais celui-ci agit dans le cadre plus limité des décisions prises par la Cour. Or, comme nous le verrons dans le titre suivant⁴³⁰, si en matière de réparation la Cour poursuit dans une certaine mesure le même objectif que le Fonds, en matière d'assistance, son mandat n'est pas de contribuer à l'efficacité de l'assistance aux victimes mais de garantir que les activités menées en faveur des victimes n'empiètent pas sur son propre travail. Les conseils d'administration des Fonds des Nations Unies et le Conseil de direction du Fonds au profit des victimes n'ont pas la même autorité mais ont des attributions similaires, comme par exemple la prospection de contributions⁴³¹.

132. Dans ses résolutions, l'Assemblée générale des Nations Unies prie « *le Secrétaire général de donner au Conseil d'administration du Fonds toute l'assistance dont il peut avoir besoin* ». Cela implique que le Secrétaire général doit fournir au conseil d'administration un secrétariat, chargé d'effectuer les tâches quotidiennes nécessaires au fonctionnement du Fonds. Il s'agit là d'une disposition essentielle qui signifie que les frais de fonctionnement quotidiens du Fonds sont pris en charge par l'Organisation, ce qui permet de ne pas amputer les contributions volontaires qui pourront être affectées dans une plus large part à l'aide aux victimes. Ainsi, les ressources disponibles pour l'aide aux victimes sont plus importantes mais le fonctionnement du Fonds est tributaire des moyens fournis par le Secrétariat. La résolution portant création du Fonds au profit des victimes conférait au Greffier de la Cour la responsabilité d'assurer le secrétariat du Conseil de direction⁴³², tout en prévoyant la possibilité, à mesure que le volume de travail du Fonds s'accroît, de créer un secrétariat propre au Fonds, dirigé par un directeur exécutif⁴³³. À cette époque, l'AEP avait envisagé de prélever les dépenses de fonctionnement du Fonds sur les contributions volontaires qui y sont

⁴²⁹ ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §7.

⁴³⁰ Voir *infra*, §232.

⁴³¹ Le rôle du Conseil de direction dans la recherche de Fonds lui sera attribué plus tard par le Règlement du Fonds. Voir ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §20, 22-24.

⁴³² ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §5.

⁴³³ *Ibid.*, §6. D'autres Fonds font également intervenir des directeurs dans leur gestion, secondés par des secrétariats. Voir E/CN.4/1269, §12 (a), (c).

versées⁴³⁴. Si cette décision avait été maintenue, étant donné les faibles ressources du Fonds, elle aurait eu des conséquences désastreuses sur l'aide aux victimes.

133. Enfin, l'administration des Fonds des Nations Unies conformément au Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies⁴³⁵, document adopté par l'Assemblée générale⁴³⁶ et le Secrétaire général, entraîne l'application de règles diverses⁴³⁷, concernant par exemple les critères d'acceptation des contributions volontaires. Les dispositions de cet instrument sont précisées par une circulaire du Secrétaire général sur la constitution et la gestion des Fonds d'affectation spéciale adoptée en 1982⁴³⁸ imposant également un certain nombre de règles, comme par exemple le prélèvement sur les contributions volontaires versées aux Fonds d'une participation aux frais de fonctionnement⁴³⁹. Ceci permet de relativiser la remarque exposée au paragraphe précédent concernant l'absence d'amputation des contributions volontaires pour couvrir les frais de fonctionnement des Fonds.

La fonction première des Fonds étant le financement de projets, le choix des sources de financement du Fonds lui-même est capital.

Section III – Les sources des contributions aux Fonds

134. Contrairement à ce que préconisait la résolution sur l'assistance humanitaire de 1987 selon laquelle les participants « *affirment que devraient être reconnus, dans un même document international par tous les États membres de la Communauté internationale, à la fois le droit des victimes à l'assistance humanitaire et l'obligation des États d'y apporter leur contribution* », tous les Fonds internationaux en faveur des victimes sont financés par des contributions volontaires. Aucune obligation d'y contribuer n'a été mise à la charge des États.

⁴³⁴ ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §6. De même, le Secrétaire général des Nations Unies avait prévu que les frais de la CINU, y compris ceux du conseil d'administration, des commissaires et du secrétariat, seraient prélevés sur les ressources transférées par l'Irak au Fonds d'indemnisation, S/22559, §29.

⁴³⁵ La résolution portant création du Fonds au profit des victimes prévoit également que « *Le Règlement financier et les règles de gestion financière [de la Cour] s'appliquent mutatis mutandis à l'administration du Fonds* », ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §13.

⁴³⁶ Règlement intérieur de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/520/Rev.17, article 152.

⁴³⁷ Voir ST/SGB/2013/4, et notamment les articles 3.12, 3.13, 4.13, 4.14, et les règles 103.4 et 104.3.

⁴³⁸ ST/SGB/188. Sur le rôle de l'Assemblée générale et du Secrétaire général des Nations Unies en tant que législateurs financiers au sein de l'Organisation, voir BASTID BURDEAU G., « Les finances des organisations internationales », *op. cit.* note 30, pp. 569-570.

⁴³⁹ ST/SGB/188, §6, 47.

135. La décision des Nations Unies d'instituer des Fonds d'affectation spéciale impliquait nécessairement un tel mode de financement⁴⁴⁰. Dans son rapport contenant des suggestions pour la création d'un Fonds pour le Chili, le Secrétaire général constate qu'« *il est en général stipulé dans les résolutions portant création de fonds des Nations Unies que les contributions proviendront d'États, d'organisations et de particuliers* »⁴⁴¹. Tous les Fonds internationaux en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire peuvent recevoir des contributions de ces mêmes sources⁴⁴². Lorsque les contributions sont versées de manière volontaire, il est évidemment essentiel qu'elles puissent provenir de toutes les sources possibles, pour ne priver le Fonds d'aucune opportunité de financement. C'est sur le fondement des buts de ces contributions, que celles-ci sont autorisées ou non⁴⁴³. Les contributions sont versées ponctuellement, ou sur une base annuelle ou pluriannuelle. En outre, elles ne sont pas nécessairement financières⁴⁴⁴. Le choix de cette règle est astucieux, car nous verrons plus loin que les contributions en nature peuvent s'avérer très lucratives et utiles pour les Fonds⁴⁴⁵.

136. Le choix d'un mode de financement par des contributions volontaires est risqué, compromet l'autonomie financière des organes qui en bénéficient et fragilise leur action⁴⁴⁶. Il nécessite de prendre par ailleurs des dispositions pour assurer l'efficacité du Fonds, en terme de personnel, de stratégie de levée de fonds et de respect de certains principes de bonne gouvernance dont certains correspondent aux principes directeurs préconisés par la doctrine du droit administratif global, tels que la transparence. Ces éléments seront analysés plus en détail dans la suite des développements. Les importantes implications administratives de la création de Fonds d'affectation spéciale doivent impérativement être évaluées correctement lors de la constitution de ces Fonds. A défaut, les contributions sont condamnées à être insuffisantes en nombre et dans leurs montants, et irrégulières. Le manque de ressources empêche les Fonds de dispenser une aide à la hauteur des besoins de toutes les victimes de

⁴⁴⁰ ST/SGB/188, Annexe, §2.

⁴⁴¹ E/CN.4/1269, §15.

⁴⁴² ICC-ASP/1/Res.6, §2 (a) ; A/RES/36/151, §1(a) ; A/RES/46/122, §1 (c) ; A/RES/64/293, §38.

⁴⁴³ En vertu de l'article 3.12 du Règlement financier et des règles de gestion financières des Nations Unies (ST/SGB/2013/4), le critère principal régissant l'acceptation des contributions volontaires est que celles-ci soient offertes à des fins compatibles avec les principes, les buts et l'activité de l'Organisation.

⁴⁴⁴ ST/SGB/2013/4, article 3.12 ; ST/SGB/188, Annexe, §4 (h).

⁴⁴⁵ Voir *infra*, §443 et s.

⁴⁴⁶ Voir BASTID BURDEAU G., « Les finances des organisations internationales », *op. cit.* note 30, p. 589. Sur le principe de l'autonomie financière des organisations internationales, voir p. 586.

violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire relevant de leur mandat. Le caractère irrégulier des contributions les rend imprévisibles, affecte la bonne gestion des ressources des Fonds et leur autonomie⁴⁴⁷. Ils ne disposent d'aucune visibilité concernant les montants dont ils disposeront dans l'avenir et doivent donc sans cesse s'adapter aux fluctuations qui peuvent nuire à la mise en œuvre des projets en faveur des victimes.

137. Le caractère obligatoire des contributions versées à un Fonds international en faveur des victimes nécessite que les États aient consenti à de telles obligations⁴⁴⁸ ou que celles-ci soient imposées. Le financement par le biais de contributions obligatoires s'applique uniquement aux Fonds de réparation, l'obligation de payer étant mise à la charge du responsable, État ou personne physique, sur le fondement de la mise en cause de sa responsabilité juridique. L'un des rares exemples de financement obligatoire imposé à un État est celui du Fonds d'indemnisation des Nations Unies institué par le Conseil de sécurité, qui, agissant sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, a pu mettre à la charge de l'Irak l'obligation de le financer. En théorie, l'Irak a toutefois consenti à cette obligation, en tant que partie intégrante de la résolution 687 du Conseil de sécurité qui conditionnait l'acceptation de cette résolution à l'entrée en vigueur d'un cessez-le-feu. Bien que l'Irak n'ait certainement pas consenti à cette résolution avec plus d'enthousiasme que l'Allemagne a accepté de signer le traité de Versailles, le consentement formel de l'Irak a permis au Conseil de sécurité de donner à l'assise de la CINU l'aspect d'une base conventionnelle, et d'éviter certaines contestations⁴⁴⁹. En plus des contributions volontaires, le Fonds au profit des victimes bénéficie d'un financement versé sur la base d'une obligation imposée à une personne physique. Si la personne reconnue coupable par la Cour pénale internationale est condamnée à payer une amende, à fournir des réparations ou que ses biens et avoirs lui sont confisqués, en vertu des articles 75 (2) et 79 (2) du Statut de Rome, le produit de ces mesures peut être versé au Fonds⁴⁵⁰.

⁴⁴⁷ COMBACAU J., SUR S., *Droit international public*, Montchrestien-Lextenso éditions, Paris, 2010, p. 743.

⁴⁴⁸ Sur le principe du financement des organisations internationales par les contributions obligatoires des États membres, voir BASTID BURDEAU G., « Les finances des organisations internationales », *op. cit.* note 30, pp. 579-581.

⁴⁴⁹ Voir D'ARGENT P., « Le fonds et la commission de compensation des Nations Unies », *Revue belge de droit international*, 1992, pp. 491-494.

⁴⁵⁰ La résolution portant création du Fonds au profit des victimes instaure également une autre source de financement : les ressources, autres que les quotes-parts, que l'Assemblée des États Parties pourrait décider d'allouer au Fonds. Voir ICC-ASP/1/Res.6, §2 d).

138. Lorsque les contributions sont obligatoires, il est nécessaire de prendre des dispositions pour garantir leur paiement⁴⁵¹. Pour assurer le versement du produit des réparations, amendes et confiscations au Fonds au profit des victimes, le système du Statut de Rome prévoit que la Cour peut adresser des demandes de saisies et confiscations des biens et avoirs des accusés aux États Parties. Étant donné l'indigence fréquente des accusés et les incertitudes concernant la volonté des États de coopérer à la collecte et au transfert de ces éventuelles ressources, l'efficacité de ce régime de financement reste encore à prouver⁴⁵².

Section IV – L'aide à dispenser et l'établissement de priorités

139. La nature de l'aide dispensée par un Fonds ne résulte pas réellement d'un choix de l'entité créatrice. Elle dépend du contexte dans lequel le Fonds opère. Si elle est accompagnée d'une reconnaissance de responsabilité, il s'agira de mesures de réparation, sinon, il s'agira de mesures d'assistance⁴⁵³. Le type de bénéfices fournis aux victimes fait en revanche l'objet d'un choix. Le contenu des mesures de réparation et d'assistance peuvent parfois se confondre mais leur dimension symbolique n'est pas la même. Le symbole des mesures de réparation fournies au nom du responsable qui tâche de réparer le préjudice qu'il a causé est généralement plus fort pour les victimes que celui des mesures d'assistance dispensées par souci de solidarité.

140. Les Fonds des Nations Unies fournissent une assistance aux victimes de violations de certains droits de l'homme en dehors de toute considération relative à la responsabilité des auteurs. S'agissant du Fonds au profit des victimes, le Statut de Rome ne mentionnait que sa fonction de réparation et l'AEP s'était bornée à mentionner qu'il mènerait des activités et projets en faveur des victimes sans préciser à quel titre⁴⁵⁴. C'est la règle 98(5)

⁴⁵¹ Sur les méthodes proposées par le Secrétaire général pour assurer le paiement des contributions de l'Irak au Fonds d'indemnisation des Nations Unies, voir S/22559, §17.

⁴⁵² Voir SAABEL E., « Article 79 », *op. cit.* note 71, pp. 1702-1703.

⁴⁵³ Le rapport du Secrétaire général présenté à l'Assemblée générale le 5 mai 2009 démontre toutefois que la décision d'instituer un Fonds d'assistance en faveur des victimes de la traite des personnes n'était pas évidente. Un an avant la création du Fonds, il avait été suggéré de créer un Fonds d'indemnisation destiné à recevoir des plaintes de victimes, ou d'étendre le mandat de Fonds d'indemnisation existants aux victimes de la traite. Voir Background paper of the Secretary-General, Improving the coordination of efforts against trafficking in persons, *op. cit.* note 242, p. 11.

⁴⁵⁴ La première référence à ce mandat d'assistance peut être trouvée dans le projet de la Commission du droit international de 1994 sur la création d'une cour criminelle internationale envisageant la possibilité que la Cour puisse ordonner, à titre de sanction alternative à l'emprisonnement, « l'accomplissement d'un service au profit de la communauté pour aider les victimes ou la société en général ». Voir Commission du droit international,

du Règlement de procédure et de preuve de la CPI selon laquelle « *D'autres ressources du Fonds peuvent être utilisées au profit des victimes sous réserve des dispositions de l'article 79* », qui envisage pour la première fois la possibilité de l'utilisation de ressources au profit des victimes en dehors de la réparation⁴⁵⁵. Le Règlement du Fonds a ensuite explicitement habilité ce dernier à dispenser des aides de deux natures différentes : des mesures d'assistance alors même qu'aucune responsabilité n'a encore été établie, et des mesures de réparation lorsque le prévenu a été reconnu coupable. Une distinction est en effet opérée dans la définition et l'utilisation des ressources, entre celles provenant du produit d'amendes, des biens confisqués ou des ordonnances de réparation pouvant être utilisées pour accorder des réparations aux victimes, et les autres ressources du Fonds servant à mener des activités et projets en faveur des victimes⁴⁵⁶.

141. Les résolutions instituant les Fonds des Nations Unies énoncent succinctement les types d'assistance à dispenser. Les Fonds pour le Chili, pour les victimes de torture, pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage et en faveur des victimes de la traite des personnes doivent distribuer les contributions volontaires sous forme d'aide humanitaire, juridique et financière, aux victimes⁴⁵⁷. Ces dispositions seront par la suite interprétées par les conseils d'administration en vue de leur application pratique. Par exemple, lors de sa première session en 1979, le conseil d'administration du Fonds pour le Chili a décidé que l'aide humanitaire, juridique et financière comporterait notamment une assistance nutritionnelle, éducative, médicale et psychologique, consistant notamment à créer des emplois, organiser des stages de formation et accorder des bourses pour permettre à des jeunes relevant de la compétence du Fonds de faire des études au Chili ou dans d'autres pays⁴⁵⁸. C'est le Règlement du Fonds au profit des victimes qui établit les types d'assistance pouvant être dispensés par le Fonds : une réhabilitation physique, psychologique et un soutien matériel. Les types d'assistance dispensés par les Fonds couvrent les besoins des victimes de violations

Projet de statut d'une cour criminelle internationale et commentaires y relatifs, *op. cit.* note 412, article 47, commentaire n°5.

⁴⁵⁵ Voir Dwertmann E., *The Reparation System of the International Criminal Court. Its Implementation, Possibilities and Limitations*, Martinus Nijhoff publishers, Leiden - Boston, 2010, pp. 285-293.

⁴⁵⁶ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §47-48. Voir également Trust Fund for Victims, Situation in the Democratic Republic of the Congo, Notification of the Board of Directors of the Trust Fund for Victims in accordance with Regulation 50 of the Regulations of the Trust Fund for Victims with Confidential Annex, 24 January 2008, ICC-01/04-439, §11-17.

⁴⁵⁷ A/RES/33/174, §1 ; A/RES/36/151, §1 ; A/RES/46/122, §1 b) ; A/RES/64/293, Annexe, §38.

⁴⁵⁸ Toutefois, la seule aide ayant jamais été octroyée par le Fonds semble être l'octroi de bourses d'un montant total de 101 250 dollars US, lors de sa deuxième session de février 1980. Voir le Rapport du Secrétaire général, Fonds des Nations Unies pour le Chili, octobre 1980, A/35/543, §6 et 10.

des droits de l'homme et du droit international humanitaire et sont donc très similaires. Certaines divergences peuvent toutefois être notées. Par exemple, contrairement aux Fonds des Nations Unies, le Fonds au profit des victimes ne finance pas d'assistance juridique. Cette lacune est dommageable pour les victimes. Autre exemple, en vertu de l'interprétation du Règlement du Fonds au profit des victimes adoptée par son Conseil de direction, ce Fonds finance des activités de réconciliation entre les communautés et de promotion de la paix. Ceci donne une autre dimension à l'assistance fournie par le Fonds, absente de la conception de l'assistance fournie par les Fonds des Nations Unies. Le financement de ce type d'activités renforce la fonction de mécanisme de justice transitionnelle du Fonds au profit des victimes, déjà acquise grâce à son mandat de réparation⁴⁵⁹. Les règles relatives aux types d'assistance et leur interprétation déterminent les bénéfices concrets fournis aux victimes et doivent être conçues de manière à satisfaire leurs besoins.

142. Le mandat de réparation du Fonds au profit des victimes est apparu dès le Statut de Rome. Sans donner d'indication sur la nature de l'aide dispensée par le Fonds, l'article 79 (2) permettait seulement d'établir que les peines susceptibles d'une évaluation financière prononcées par la Cour seraient utilisées en faveur des victimes et que le Fonds prévu au premier paragraphe servirait à réceptionner ces ressources, consacrant son rôle d'outil financier. L'article 75 (2), en prévoyant que « *la Cour peut décider que l'indemnité accordée à titre de réparation est versée par l'intermédiaire du Fonds visé à l'article 79* », annonce le mandat de réparation du Fonds. De plus, l'expression « *par l'intermédiaire du Fonds* » laisse supposer qu'en tant qu'intermédiaire, sa mission ne s'arrête pas à réceptionner l'indemnité accordée à titre de réparation mais continue, en aval, de manière à en assurer la répartition. La règle 98 du RPP, incluse dans la section relative à la réparation en faveur des victimes, précise le mandat de réparation du Fonds⁴⁶⁰. Ce dernier y est envisagé comme un « *outil d'application des ordonnances de la Cour accordant réparation aux victimes* »⁴⁶¹, jouant davantage un rôle d'exécutant que dans le cadre de son mandat d'assistance. Le Fonds

⁴⁵⁹ Voir PESCHKE K., "The Role and Mandates of the ICC Trust Fund for Victims", *op. cit.* note 108, pp. 317-327. Voir également la définition donnée de la justice transitionnelle par le Centre international pour la justice transitionnelle sur son site internet en vertu de laquelle la réparation constitue l'un des quatre piliers de cette justice: [<https://www.ictj.org/about/transitional-justice>]. Enfin, voir la définition fournie par le Secrétaire général des Nations Unies dans son rapport sur le rétablissement de l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, S/2004/616, 23 août 2004, §8.

⁴⁶⁰ La résolution portant création du Fonds au profit des victimes, adoptée lors de la même session que le RPP, ne contenait aucune référence spécifique au mandat de réparation du Fonds.

⁴⁶¹ Rapport à l'AEP sur les activités et projets du Conseil de direction du Fonds au profit des victimes pour l'exercice 2003-2004, ICC-ASP/3/14/Rev.1, Annexe B, p. 17.

intervient dans trois cas de figure pour fournir des réparations individuelles⁴⁶², collectives⁴⁶³ ou par l'intermédiaire d'une organisation⁴⁶⁴. Le Règlement du Fonds précise ces dispositions et charge le Fonds d'effectuer certaines tâches dans l'hypothèse où la Cour n'a pas pu s'en acquitter elle-même. Lorsque la Cour décide d'accorder des réparations individuelles, le Fonds peut par exemple être chargé de collecter les informations manquantes pour permettre à la Cour d'identifier les victimes⁴⁶⁵. Dans le cas de réparations collectives, le Fonds peut être amené, si la Cour ne l'a pas déjà fait, à déterminer les mesures exactes de réparation accordées⁴⁶⁶. Les réparations sont définies conformément aux principes établis par la Cour en vertu de l'article 75 (1) du Statut de Rome et peuvent notamment prendre la forme de la restitution, de l'indemnisation ou de la réhabilitation⁴⁶⁷. Les mesures de réparation sont ensuite définies plus précisément dans le cadre de chaque affaire. Dans l'affaire *Lubanga*, la Cour a ordonné des réparations collectives⁴⁶⁸ mais a laissé au Fonds le soin de définir plus précisément les mesures appropriées après avoir consulté les victimes⁴⁶⁹. Dans son projet de plan de mise en œuvre de l'ordonnance de réparation, le Fonds a recommandé la mise en place de programmes de réhabilitation physique et psychologique et de soutien matériel, très proches des projets qu'il mène déjà dans le cadre de son mandat d'assistance⁴⁷⁰.

143. Enfin, l'entité qui crée le Fonds, ou son conseil d'administration par la suite, peuvent parfois décider que certains types de projets, certaines régions ou catégories de victimes, sont prioritaires. Le choix des priorités peut être inspiré par diverses considérations. Au Fonds pour les victimes de la torture, la priorité donnée par la résolution 36/151 aux victimes de violations commises par des États dans lesquels la situation en matière de droits de l'homme a fait l'objet de résolutions ou de décisions des Nations Unies⁴⁷¹ a été instaurée par l'Assemblée générale pour apaiser les délégations craignant que l'attribution de subventions à des projets se déroulant dans certains États plutôt que d'autres ne constitue une discrimination⁴⁷². Les décisions des Nations Unies devaient ainsi permettre de justifier le

⁴⁶² RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règle 98 (2).

⁴⁶³ *Ibid.*, Règle 98 (3).

⁴⁶⁴ *Ibid.*, Règle 98 (4).

⁴⁶⁵ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §60.

⁴⁶⁶ *Ibid.*, §69.

⁴⁶⁷ Statut de Rome, article 75(2).

⁴⁶⁸ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §219, 274, 281 ; ICC-01/04-01/06-3129-AnxA, §53.

⁴⁶⁹ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §287 ; ICC-01/04-01/06-3129-AnxA, §67-70.

⁴⁷⁰ ICC-01/04-01/06-3177-AnxA, §65-172.

⁴⁷¹ A/RES/36/151, §1 a).

⁴⁷² E/CN.4/SR.1637, §42. Voir également Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Reconstruire des vies : 25 ans du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la*

choix des pays où des projets seraient financés. Ce type de décision peut aussi être prise par la suite, compte tenu des ressources limitées du Fonds, de manière à garantir que l'aide sera dispensée aux victimes qui en ont le plus besoin et ainsi renforcer l'efficacité du Fonds. Par exemple, à sa deuxième session, le Conseil d'administration du Fonds pour le Chili a décidé que lors de la répartition des fonds limités reçus en contribution, la priorité serait donnée à l'assistance aux personnes se trouvant au Chili et que la question de l'assistance aux personnes obligées de vivre hors du Chili serait examinée ensuite⁴⁷³. Lors de la constitution de la CINU, le Secrétaire général avait anticipé la nécessité d'accorder la priorité aux petites réclamations relatives aux pertes subies par des particuliers – par exemple pour décès ou préjudice corporel – par rapport aux réclamations des États étrangers et de sociétés⁴⁷⁴. Cette décision était aussi motivée par la nécessité de fournir des indemnisations rapides aux individus en détresse.

Section V - Les voies par lesquelles l'aide est répartie

144. Étant donné la nature d'instruments financiers des Fonds internationaux, tant en matière d'assistance que de réparation, les procédures prévoient l'intervention d'intermédiaires entre les Fonds et les victimes pour répartir l'aide. Dans son rapport contenant des suggestions pour la création d'un Fonds bénévole pour le Chili, le Secrétaire général avait observé que « *Les Fonds des Nations Unies qui ont des activités analogues ont généralement recours à des organismes bénévoles, aux gouvernements des pays qui accueillent des réfugiés et aux organisations internationales qui ont des programmes analogues pour canaliser l'aide. De même, on suppose que les ressources du fonds envisagé ne seraient pas distribuées directement aux particuliers ou à leurs familles mais plutôt par ces voies officielles existantes* »⁴⁷⁵. Le Secrétaire général a proposé de laisser au conseil d'administration le soin de fixer les critères à utiliser pour choisir les organismes pouvant bénéficier de dons et de déterminer les responsabilités à leur charge⁴⁷⁶.

torture, op. cit. note 104, p. 81. Cette priorité n'est toutefois pas appliquée. Voir le Rapport du Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat sur l'évaluation du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture, E/CN.4/2005/55, 5 novembre 2004, §6.

⁴⁷³ E/CN.4/1364, §8-9.

⁴⁷⁴ S22559, §24.

⁴⁷⁵ E/CN.4/1269, §22.

⁴⁷⁶ *Ibid.*, §23.

145. Toutes les résolutions portant création des Fonds des Nations Unies prévoient que les contributions seront distribuées par l'intermédiaire des « *voies établies en matière d'assistance* »⁴⁷⁷. Ces dispositions ont généralement été interprétées de manière restrictive. L'ensemble des Fonds internationaux n'accordent en effet de subventions qu'à des organisations non gouvernementales⁴⁷⁸, ce qui permet aux Fonds de bénéficier davantage d'indépendance par rapport aux gouvernements, parfois impliqués dans les violations. C'est pourquoi au Fonds pour les victimes de la torture ce choix était inévitable.

146. La possibilité pour le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes et pour le Fonds au profit des victimes de fournir une aide aux victimes par l'intermédiaire d'organisations gouvernementales ou intergouvernementales⁴⁷⁹ n'a jusqu'à présent jamais été utilisée. En revanche, à la CINU, les réclamations d'individus étaient présentées par l'intermédiaire d'États, qui étaient également les récipiendaires des paiements à répartir ensuite entre les bénéficiaires. Mais toute implication des États dans les violations était alors exclue puisque ces derniers avaient également subi des dommages du fait de l'invasion du Koweït par l'Irak et ont d'ailleurs présenté des réclamations pour leur propre compte à ce titre. Ces dispositions ont ensuite été aménagées, pour permettre de présenter des réclamations par des moyens alternatifs, par l'intermédiaire d'organisations internationales, ou directement à la Commission⁴⁸⁰.

147. Les organisations intermédiaires sont les candidates aux subventions des Fonds et les bénéficiaires des subventions. Le choix d'un tel système retire aux individus victimes la possibilité de saisir directement les Fonds dans la plupart des cas. Les individus ne sont autorisés à saisir directement les Fonds que dans le cadre de la procédure en réparation devant

⁴⁷⁷ A/RES/33/174, §1 ; A/RES/36/151, §1 ; A/RES/46/122, §1 b) ; A/RES/64/293, Annexe, §38.

⁴⁷⁸ Voir les lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §1 ; Fonds de contributions volontaires pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage, Lignes directrices à l'usage des organisations, novembre 2013 (ci-après « *Lignes directrices de l'UNVFVS (2013)* »), §4 ; Lignes directrices pour les propositions d'organisations non gouvernementales adressées au Mécanisme de microfinancement 2011 du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de la traite des personnes (ci-après « *Lignes directrices du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes (2011)* ») ; UN Voluntary Trust Fund for Victims of Human Trafficking, Guidelines for the Small Grants Facility's Second Call for Proposals, 30 July 2014, (ci-après « *Lignes directrices du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes (2014)* ») §2.2 [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Human-Trafficking-Fund/Guidelines_UNVTF_Small_Grants_Facility_30Jul14.pdf] ; la page consacrée aux partenaires du Fonds au profit des victimes sur son site internet : [<http://www.trustfundforvictims.org/partners>].

⁴⁷⁹ A/RES/64/293, §38 ; RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règle 98 (4) ; ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §73 à 75.

⁴⁸⁰ PAYNE C. R., SAND P. H. (ed.), *Gulf War Reparations and the UN Compensation Commission*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 9.

la Cour pénale internationale et dans le cadre de la procédure individuelle et exceptionnelle d'urgence du Fonds pour les victimes de la torture⁴⁸¹. Lors de la constitution du Fonds pour les victimes de la torture, l'utilisation d'intermédiaires a été présentée comme un garde-fou, dans la mesure où des aides individuelles auraient pu être perçues comme des allégations de torture dans des affaires spécifiques ou comme des marques de soutien aux personnes portant de telles allégations bénéficiant de cette aide⁴⁸². L'utilisation d'intermédiaires, au sens où elle protège l'identité des victimes, permet certes d'éviter que les subventions soient considérées comme établissant la qualité de victime de torture d'une personne donnée. Cependant, le financement de projets mis en œuvre par des organisations en Russie ou en Birmanie par exemple, n'empêche pas de considérer que les autorités de ces pays commettent des actes de torture. Les faits sont simplement établis de façon moins précise.

148. Au Fonds au profit des victimes, l'utilisation d'intermédiaires n'est prévue par les textes que dans le cadre des réparations⁴⁸³. Dans le cadre de l'assistance, elle a été décidée par le Conseil de direction pour empêcher que les victimes n'encourent des risques en raison de leur association avec le Fonds, mal perçue dans certaines régions en raison de ses liens avec la Cour pénale internationale⁴⁸⁴. En raison des procédures menées par cette dernière, les victimes risqueraient en effet de subir des représailles de la part de groupes soutenant les accusés. Lorsque la sécurité des victimes est en danger, les liens des intermédiaires avec le Fonds peuvent être tenus secrets. Ce système permet donc d'assurer la protection des victimes⁴⁸⁵ et de ne pas les dissuader de solliciter une assistance.

149. D'un point de vue pratique, l'utilisation d'intermédiaires permet de pallier le manque, voire l'absence de capacité opérationnelle des Fonds qui sont avant tout des instruments de financement⁴⁸⁶. Les intermédiaires aident les Fonds à identifier les victimes et mettent en œuvre des projets pour leur venir en aide. Ils constituent une source d'expertise de grande valeur⁴⁸⁷. Les organisations locales sont proches des victimes, elles connaissent leurs besoins et savent élaborer des programmes qui y répondent. Enfin, ces intermédiaires

⁴⁸¹ Voir *infra*, §504.

⁴⁸² E/CN.4/SR/1637, §42. Voir Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Reconstruire des vies : 25 ans du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture*, op. cit. note 104, p. 81.

⁴⁸³ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §67, 71, 73-75.

⁴⁸⁴ ICC-01/04-439, §41-46, 58.

⁴⁸⁵ La protection des victimes est une obligation de la Cour en vertu de l'article 68 (1) du Statut de Rome.

⁴⁸⁶ ICC-01/04-439, §57.

⁴⁸⁷ *Ibid.*, §59.

facilitent l'intervention des Fonds internationaux dans des zones hostiles. Cependant, cela implique également que les Fonds pourront seulement atteindre les victimes pouvant accéder à une organisation financée par eux. Dans les zones isolées ou trop dangereuses où il n'y a pas d'organisation d'aide aux victimes, l'aide des Fonds ne peut pas être acheminée jusqu'à ces dernières.

150. Les organisations bénéficiaires des subventions servent donc d'intermédiaires entre les Fonds et les victimes, bénéficiaires ultimes de l'aide dispensée par les Fonds. Étant donné les mandats attribués aux Fonds, ces derniers financent principalement des projets bénéficiant à des personnes physiques. Celles-ci peuvent être des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, les membres des familles de ces victimes⁴⁸⁸ ou encore d'autres catégories d'individus⁴⁸⁹. Le Fonds au profit des victimes peut également fournir une assistance ou une réparation aux personnes morales, également protégées par le droit international humanitaire⁴⁹⁰. Les victimes doivent avoir subi un préjudice causé par une violation relevant du mandat d'un Fonds. L'interprétation de la notion de victimes par les Fonds, fonction du fait générateur retenu et du type de lien de causalité détermine quelles sont les personnes auxquelles ils pourront et devront venir en aide.

Conclusion du Chapitre III

151. Les questions à trancher par les organes instituant des Fonds internationaux en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire sont communes et on constate de nombreuses similarités dans les réponses qui y sont apportées. Les Fonds des Nations Unies ont été façonnés sur le même modèle, qui a également inspiré la composante humanitaire du Fonds au profit des victimes⁴⁹¹. Certaines des décisions prises lors de la constitution des Fonds sont capitales et bien que les règles de fonctionnement soient susceptibles d'évoluer, celles-ci pèsent sur l'efficacité de ces

⁴⁸⁸ Les résolutions portant création des Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage et en faveur des victimes de la traite des personnes ne prévoient pas d'étendre l'aide aux membres des familles des victimes.

⁴⁸⁹ Jusqu'à la dissolution du Groupe de travail sur les formes contemporaines d'esclavage, le Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage avait également pour mandat de fournir une assistance financière aux représentants d'organisations non gouvernementales qui s'occupent des formes contemporaines d'esclavage afin qu'ils participent aux délibérations du Groupe de travail. Voir A/RES/ 46/122, §1 (b).

⁴⁹⁰ RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règle 85 (b).

⁴⁹¹ ODIO BENITO E., « Une force tranquille », in Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Reconstruire des vies : 25 ans du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture*, op. cit. note 104, p. 60.

mécanismes. Certains choix sont astucieux. On constate que les actes constitutifs des Fonds définissent succinctement les types d'aide à dispenser, ce qui laisse une grande latitude pour l'interprétation de ces dispositions et la détermination au cas par cas de mesures d'assistance et de réparation qui coïncident le plus possible avec les besoins des victimes. Par ailleurs, si le choix d'utiliser des intermédiaires entre les Fonds et les victimes retire aux individus la possibilité de saisir directement les Fonds, il permet aussi dans certains cas d'assurer leur sécurité. L'utilisation d'intermédiaires est aussi nécessaire pour pallier le manque de capacité opérationnelle des Fonds, et autorise en outre ces derniers à déployer leur action dans des zones dangereuses. Grâce à ce mode de fonctionnement, les Fonds bénéficient de l'expertise d'organisations locales qui connaissent les besoins des victimes et savent comment y répondre. En revanche, ce choix nécessite de sélectionner des partenaires fiables et de mettre en place des systèmes de contrôle afin de s'assurer de la bonne gestion des subventions.

152. D'autres choix effectués par les organes créateurs peuvent être mis en doute. Les modes de gestion choisis peuvent influencer sur l'indépendance des Fonds, lorsque des acteurs extérieurs aux structures propres des Fonds, investis d'autres mandats que l'aide aux victimes, ont la capacité d'influencer les décisions prises. Le choix de prélever les frais de fonctionnement des Fonds sur le budget des organisations internationales accroît le niveau de ressources disponible pour l'aide aux victimes mais conditionne l'efficacité du fonctionnement des Fonds à l'ampleur des moyens concédés à cet effet par les organisations internationales. Ensuite, le choix d'un mode de financement par des contributions volontaires permet de limiter les implications financières des résolutions portant création des Fonds pour les États membres mais il s'agit d'une initiative risquée. Celle-ci peut facilement aboutir, si les dispositions nécessaires ne sont pas prises, à un niveau de ressources faible et irrégulier qui nuira à l'efficacité de l'aide dispensée aux victimes par le Fonds. Cela permet de mettre en doute le choix de constituer aux Nations Unies des Fonds d'affectation spéciale en faveur des victimes, dont le financement est nécessairement volontaire. Il convient toutefois de préciser que les Fonds d'affectation spéciale sont constitués pour financer des activités en totalité ou en partie. Les Fonds des Nations Unies en faveur des victimes de violations des droits de l'homme pourraient donc être utilisés pour renforcer le financement de ces mandats, qui seraient par ailleurs financés grâce à des contributions obligatoires versées en dehors ou dans le cadre du budget général de l'Organisation.

CONCLUSION DU TITRE I

153. Les Fonds internationaux en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire constituent des instruments complémentaires d'aide aux victimes, conçus pour dispenser à ces dernières les réparations et l'assistance que les États n'ont pu leur procurer. Ce caractère complémentaire, plutôt que principal, explique peut-être le choix des organes créateurs de ces mécanismes de constituer des Fonds d'affectation spéciale, nécessairement financés par des contributions volontaires. Ces tâches incombant souvent en premier lieu aux États, les organes pléniers des Nations Unies et de la CPI n'ont pas considéré nécessaire d'instaurer un financement obligatoire. Cette décision permet de s'interroger sur la réelle détermination des États de créer des mécanismes capables de venir efficacement en aide aux victimes. Dans la suite des développements, nous déterminerons si les États membres des organisations internationales ayant institué ces Fonds ont effectivement pris la mesure de ce qu'implique un tel mode de financement par nature irrégulier et imprévisible, en fournissant les moyens nécessaires aux Fonds pour garantir malgré tout l'efficacité de leur action. Nous analyserons également les conséquences de la décision d'instituer des Fonds d'affectation spéciale sur la personnalité juridique de ces derniers et déterminerons si l'intervention dans la gestion des Fonds d'organes étrangers à leurs structures propres comme nous l'avons entrevu précédemment est susceptible d'entraver la poursuite efficace de la mission des Fonds.

TITRE II

L'ORGANISATION DES FONDS

154. Dans ce titre, nous tâcherons de déterminer si les Fonds constituent des structures appropriées pour délivrer une aide efficace aux victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. L'organisation des Fonds, esquissée dans le dernier chapitre du titre précédent, sera donc abordée de manière plus approfondie, au travers du prisme de l'indépendance des Fonds internationaux. Cette indépendance est mentionnée dans les textes - l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome l'a inscrite dans le Règlement du Fonds au profit des victimes⁴⁹² -, dans les rapports du Secrétaire général sur les Fonds des Nations Unies⁴⁹³ et la jurisprudence de la Cour pénale internationale⁴⁹⁴. En outre, elle est fondamentale pour garantir l'efficacité de l'action des Fonds qui doivent être en mesure de fournir une aide rapide et adéquate à l'ensemble des victimes relevant de leur compétence. Or, tant les États membres, animés par des desseins politiques ou des préoccupations d'ordre financier, que les autres organes des organisations internationales investis de missions différentes de celle des Fonds, peuvent constituer un obstacle à la bonne conduite des mandats des Fonds. Nous tâcherons d'identifier par quels biais cette indépendance est susceptible d'être compromise, et si les Fonds disposent de moyens pour la préserver. L'indépendance des Fonds sera d'abord évaluée grâce à une analyse de la personnalité juridique internationale et interne des Fonds internationaux, de manière à déterminer si ceux-ci bénéficient d'une autonomie à l'égard des organisations internationales leur permettant de jouir de la capacité juridique requise pour accomplir les actes nécessaires à l'exécution de leurs mandats (Chapitre I). L'indépendance des Fonds sera ensuite évaluée au regard de la prise de décisions matérielles et budgétaires (Chapitre II).

⁴⁹² À plusieurs reprises, l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome a établi l'indépendance du Conseil de direction du Fonds au profit des victimes, et de son secrétariat. Voir CC-ASP/3/Res. 7, §3 ; ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §19, §30 (c). Voir également les lignes directrices sur la manière de solliciter des contributions d'institutions privées établies par le Conseil de direction du Fonds, Trust Fund for Victims, Guidelines for accepting private contributions, March 2012, §3 (d) [http://www.trustfundforvictims.org/sites/default/files/media_library/documents/pdf/TFV_Guidelines_for_private_contributions.pdf].

⁴⁹³ Le Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage est qualifié comme constituant un « *organe indépendant des Nations Unies* ». Voir E/CN.4/2004/78/Add.1, 4 février 2004, §27. Par ailleurs, les conseils d'administration des Fonds sont composés d'experts indépendants siégeant à titre personnel. Voir A/RES/36/151, §1(c) ; A/RES/46/122, §1 (f). La résolution portant création du Fonds au profit des victimes souligne l'exigence d'impartialité et d'intégrité des membres du Conseil de direction, ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §3.

⁴⁹⁴ ICC-01/04-01/06-3129, §107, 111.

CHAPITRE I

LA PERSONNALITE JURIDIQUE DES FONDS INTERNATIONAUX

155. La question de la personnalité juridique des Fonds internationaux est celle de leur aptitude à être titulaires de droits et assujettis à des obligations en tant que sujets de droit dans un ordre juridique donné⁴⁹⁵. Cette étude aura pour objectif de mieux appréhender le statut juridique de ces mécanismes (Section I) et la manière dont ils agissent dans l'ordre international et dans les ordres internes. Nous constaterons que leur absence d'autonomie peut avoir un impact négatif sur leur efficacité à plusieurs égards. Certaines de leurs prérogatives permettent en revanche de renforcer l'efficacité de l'aide aux victimes (Section II).

Section I - Le statut juridique des Fonds internationaux

156. Lors des négociations menant à la création d'un mécanisme international, les États s'interrogent sur la forme juridique la plus appropriée, compte tenu de l'usage souhaité. Le statut juridique est fonction du mode de création choisi. Après avoir rappelé brièvement que certains organismes financiers bénéficient d'un statut juridique propre (Sous-section I), nous tâcherons d'appréhender la condition juridique des Fonds internationaux en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire (Sous-sections II et III).

Sous-section I – Organisations internationales et organismes de droit privé

157. Certains instruments de financement ont été constitués en organisations internationales. Lors des négociations qui ont donné naissance au Fonds international de

⁴⁹⁵ SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 819-820. Voir également, CHARPENTIER J., « Quelques réflexions sur la personnalité juridique des organisations internationales : réalité ou fiction ? », in COLLECTIF, *Le droit des organisations internationales. Recueil d'études à la mémoire de Jacques Schwob*, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 3-17 ; D'ARGENT P., « La personnalité juridique internationale de l'organisation internationale », in LAGRANGE E., SOREL J-M., *Droit des organisations internationales*, op. cit. note 30, pp. 439-464 ; MARTIN J-C., « La personnalité juridique interne de l'organisation internationale », in LAGRANGE E., SOREL J-M., *Droit des organisations internationales*, op. cit. note 30, pp. 465-488 ; COMBACAU J., SUR S., *Droit international public*, op. cit. note 447, pp. 714-719.

développement agricole⁴⁹⁶, chargé d'accroître l'investissement dans l'agriculture pour augmenter la production agricole et le volume de nourriture dans les pays en développement, les États hésitaient entre créer un programme des Nations Unies tel que le PNUD, ce qui aurait davantage investi l'institution d'un rôle d'assistance technique, et la création d'une institution purement financière et plus indépendante. La seconde option a été choisie, et le FIDA a été institué sur la base d'un traité⁴⁹⁷, consacrant son statut d'organisation internationale, liée au système des Nations puisque dotée de la qualité d'agence spécialisée⁴⁹⁸. Doter un Fonds du statut d'organisation internationale est donc un choix mais reflète également la volonté des États d'accorder au Fonds une indépendance financière et administrative.

158. Les Fonds qui n'ont pas le statut juridique d'organisation internationale et ne sont donc pas financés par les contributions de leurs membres, peuvent acquérir une indépendance administrative avec le temps, dès lors que le compte bancaire du Fonds a atteint un certain volume. En 2009, lorsque ses ressources le lui ont permis, le Fonds mondial de lutte contre le sida a par exemple résilié l'accord de services administratifs conclu en 2005 avec l'Organisation mondiale de la santé, qui mettait notamment son personnel à la disposition du Fonds. Bien que les États qui l'ont fondé aient eu la volonté de créer une organisation internationale, le Fonds mondial, créé dans l'urgence, est doté d'un statut juridique original de fondation de droit suisse enregistrée au registre du commerce et des sociétés de Genève. Le CICR, l'Organisation internationale du tourisme et l'OSCE étaient aussi des organisations de droit privé, élevées ensuite au rang international, ce qui démontre que le statut d'organisation internationale peut aussi s'acquérir avec le temps. Bien qu'il n'ait pas été institué par un traité, le Fonds mondial de lutte contre le sida est toutefois considéré comme une organisation internationale par les tiers, en raison de son statut d'observateur à l'Assemblée générale des Nations Unies, réservé aux organisations multilatérales. Jusqu'en 2009, les membres du personnel de ce Fonds avaient le statut de fonctionnaires internationaux en tant que membres

⁴⁹⁶ La résolution XIII adoptée par la Conférence mondiale sur l'alimentation prévoyait la création du FIDA mais sans préciser son statut juridique (Rapport de la Conférence mondiale de l'alimentation, Rome, 5-16 novembre 1974, E/CONF.65/20).

⁴⁹⁷ Accord portant création du Fonds international de développement agricole, adopté par la Conférence des Nations Unies sur la création d'un fonds international de développement agricole, Rome, 13 juin 1976.

⁴⁹⁸ MARTHA R. S. J., "Mandate Issues in the Activities of the International Fund for Agricultural Development (IFAD)", *International Organizations Law Review*, No.6, 2009, pp. 451-452.

du personnel de l’OMS. Depuis 2009 où le Fonds a pris son indépendance, l’ensemble de son personnel a désormais un statut de droit privé suisse⁴⁹⁹.

159. Aucun des Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l’homme et du droit international humanitaire n’a le statut d’organisation internationale. Plutôt que de créer des entités dont les membres auraient à supporter de nouvelles obligations financières, les États ont préféré créer des Fonds d’affectation spéciale, financés par des contributions volontaires, la structure administrative nécessaire à la gestion du Fonds étant fournie par une organisation internationale.

Sous-section II - Les Fonds des Nations Unies

A) Les Fonds du Haut-Commissariat aux droits de l’homme

160. Les Fonds pour les victimes de la torture et pour la lutte contre les formes contemporaines d’esclavage, ont été créés par des résolutions de l’Assemblée générale. Cependant, ils n’en sont pas des organes subsidiaires. Ils sont des Fonds d’affectation spéciale, c’est à dire des comptes établis en vertu de mandats déterminés, pour comptabiliser les recettes et les dépenses relatives aux contributions volontaires versées pour financer des activités⁵⁰⁰. Ces comptes sont des lignes budgétaires du compte général des Nations Unies, spécifiquement dédiées à ces Fonds, financées non pas par le budget général de l’Organisation mais par des contributions externes à ce budget. Ces lignes budgétaires ont été ajoutées dans le but de mettre en œuvre un mandat.

161. Toutefois, les Fonds ne se résument pas à des lignes budgétaires, ils ont été dotés d’une structure administrative propre composée de conseils d’administration chargés d’assister le Secrétaire général dans leur gestion⁵⁰¹ et de secrétariats empruntés au Secrétariat des Nations Unies⁵⁰². Les conseils d’administration, où siègent à titre personnel des experts indépendants⁵⁰³, garantissent l’indépendance des Fonds.

⁴⁹⁹ Entretien avec Etienne Michaud, membre du bureau de l’Inspecteur général du Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (juillet 2012). Ces informations ont été fournies par M. Michaud en sa capacité personnelle.

⁵⁰⁰ ST/SGB/188, Annexe, §2.

⁵⁰¹ A/RES/36/151, §1(c).

⁵⁰² *Ibid.*, §1(f).

⁵⁰³ *Ibid.*, §1(c) ; A/RES/46/122, §1 (f).

162. Les secrétariats des Fonds des Nations Unies sont composés de membres du personnel du Secrétariat. Compte tenu de la nature de leurs mandats, les Fonds en faveur des victimes de la torture et pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage ont été physiquement placés au sein du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, créé en 1993⁵⁰⁴ et appartenant à la catégorie des départements et bureaux du Secrétariat des Nations Unies⁵⁰⁵. Regroupés sous la dénomination de « *fonds humanitaires* » aux côtés du Fonds pour les populations autochtones, les Fonds pour les victimes de la torture et pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage ont d'abord été placés au sein de la Section des services d'appui (*Support Services Branch*) (SSB) du HCDH, devenue ensuite la Division des traités relatifs aux droits de l'homme (*Human Rights Treaties Division*) (HRTD) aussi appelée *Treaties and Commission Branch* (TCB). En juillet 2003, les Fonds contre l'esclavage et pour les populations autochtones ont été transférés à la Division de la recherche et du droit au développement (*Research and Right to Development Division*) (RRDD ou RRDB) pour les rapprocher des thématiques pertinentes au sein du HCDH, tandis que le Fonds pour les victimes de torture est resté au sein de la Division des traités relatifs aux droits de l'homme où étaient rassemblés le Comité contre la torture, et le Sous-comité pour la prévention de la torture⁵⁰⁶. Au sein de la Division des traités, ces trois entités étaient toutefois placées dans des sections différentes⁵⁰⁷. L'objectif de ces nouvelles affectations était de regrouper les mécanismes traitant des thématiques similaires et de permettre au personnel des Fonds de s'investir dans la division qu'ils avaient rejointe, favorisant ainsi la coopération et le partage de connaissances, de bonnes pratiques au sein des mêmes thématiques. Finalement, le volume des demandes de subventions a augmenté et le personnel a rapidement été surchargé. Les

⁵⁰⁴ A/RES/48/141, 20 décembre 1993. Cette résolution crée le poste de Haut Commissaire aux droits de l'homme, doté du rang de Secrétaire général adjoint placé sous la direction et l'autorité du Secrétaire général, et fixe le siège du Haut Commissariat à Genève.

⁵⁰⁵ Le HCDH est chargé de promouvoir et de protéger les droits humains et sert également de secrétariat pour les trois autres composantes du système des Nations Unies en matière de droits de l'homme : le Conseil des droits de l'homme ; les experts indépendants, rapporteurs spéciaux et groupes de travail chargés des droits de l'homme (procédures spéciales) ; et les comités chargés de superviser le respect des traités des Nations Unies (organes de traités). Le HCDH est financé par le budget ordinaire de l'ONU et par des contributions volontaires.

⁵⁰⁶ Sur la structure interne du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, voir GAHAM H., « L'évolution des structures du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme depuis dix ans », in DECAUX E. (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme, enjeux et défis d'une réforme*, op. cit. note 222, pp. 57-58.

⁵⁰⁷ Contrairement au Comité contre la torture qui avait été placé dans la Section des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, l'UNVFVT avait été placé dans la *Capacity Building and Harmonization Section*, et le SPT dans la *Petitions and Inquiries Section*.

membres du personnel des Fonds n'avaient ainsi plus de temps à consacrer à la division à laquelle ils avaient été affectés et la restructuration de 2003 ne se justifiait plus⁵⁰⁸.

En 2007, le Bureau des Services de Contrôle Interne des Nations Unies a ainsi recommandé d'envisager un nouveau regroupement, et même une fusion des secrétariats des trois Fonds humanitaires⁵⁰⁹. Deux raisons justifiaient cette décision. Premièrement, le besoin de coordination entre les secrétariats des Fonds pour les victimes de la torture et pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage, pour favoriser le partage d'information, de méthodes de travail relatives au traitement des demandes et au contrôle des bénéficiaires, la mise en place de bases de données et de procédures opérationnelles communes⁵¹⁰... Par exemple, dans la mesure où l'UNVFVS ne visitait ses projets que de manière exceptionnelle, alors que l'UNVFVT effectuait depuis 2002 des visites régulières de tous ses projets, la fusion des deux secrétariats devait favoriser l'organisation de visites plus fréquentes des projets financés par l'UNVFVS. Le peu de visites était vraisemblablement dû, au moins en partie, au peu de personnel mis au service du Conseil d'administration de l'UNVFVS qui ne disposait jusqu'à au moins 2007, que d'un agent spécialiste des droits de l'homme (*human rights officer*) et un membre du personnel des Services généraux⁵¹¹. La fusion des secrétariats devait donc permettre de mettre davantage de personnel à disposition pour les visites des projets de l'UNVFVS. Lorsque des projets différents étaient financés par les deux Fonds au sein d'un même pays ou d'une même région, les visites pouvaient aussi être groupées. De plus, plusieurs organisations étaient financées par les deux Fonds. Cette fusion devait aussi permettre d'éviter des erreurs dans la gestion des projets du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage. Le Bureau des services de contrôle interne explique par exemple que parmi les projets financés par les deux Fonds, le Fonds pour les victimes de la torture s'étant aperçu de cas de fraude, a stoppé le financement et a partagé cette information de manière informelle avec le Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage, qui a, lui, continué de les financer. De plus, le partage des méthodes et outils utilisés par chacun des secrétariats, tels que la grille d'évaluation que le Fonds contre l'esclavage utilisait pour classer les projets avant leur transmission au Conseil d'administration, a favorisé leur amélioration. La seconde raison de la fusion était financière.

⁵⁰⁸ Office of Internal Oversight Services, Audit report, Audit of United Trust Fund on Contemporary Forms of Slavery, 1 June 2007, Assignment No. AE2006/331/01, AUD/01835/07, §74.

⁵⁰⁹ *Ibid.*, recommandation 19.

⁵¹⁰ Voir AUD/01835/07, §75-76.

⁵¹¹ De plus, à partir de novembre 2006, l'agent spécialiste des droits de l'homme a également du se charger de la gestion du Fonds pour les populations autochtones.

Celle-ci devait permettre une réduction des coûts administratifs⁵¹². Conformément à la recommandation du BSCI, les secrétariats des deux Fonds humanitaires ont donc été regroupés en janvier 2012, au sein de la *Capacity-building and Harmonization Section* de la Division des traités relatifs aux droits de l'homme⁵¹³. Ces derniers ont maintenant un secrétariat commun, dirigé par un seul et même secrétaire. Au vu des bénéfices que peuvent représenter le regroupement, et même la fusion des secrétariats de plusieurs Fonds internationaux, l'attribution de la gestion quotidienne des Fonds à une même entité doit être considérée comme positive. Cette mise en commun des expériences et des capacités est plus difficile à réaliser lorsque les secrétariats des différents Fonds sont assurés par des organismes distincts.

Les deux Fonds humanitaires ont donc le statut de Fonds d'affectation spéciale, administrés par le Secrétaire général des Nations Unies, avec l'aide de conseils d'administration, assistés de secrétariats dont le personnel appartient au Secrétariat des Nations Unies, et plus précisément au Haut-Commissariat aux droits de l'homme en raison des thèmes de leurs mandats. Le choix d'un tel statut juridique a déjà été remis en question dans le titre précédent⁵¹⁴, compte tenu du caractère volontaire des contributions versées à ce type de Fonds et de la difficulté d'obtenir un niveau de ressources élevé et régulier avec un tel mode de financement. Le Fonds pour les victimes de la traite des personnes a été conçu sur le même modèle que les deux Fonds du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et possède donc un statut juridique similaire, mais il a été associé à une autre entité du système des Nations Unies et suivant des modalités différentes.

B) Le cas particulier du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes

163. Tout comme les Fonds du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, le Fonds pour les victimes de la traite des personnes a été créé par l'Assemblée générale en tant que Fonds de contributions volontaires, c'est à dire en tant que Fonds d'affectation spéciale. Toutefois, selon cette résolution, ce Fonds est créé « *en tant que fonds subsidiaire du Fonds des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale* », géré par l'Office des

⁵¹² Voir Office of Internal Oversight Services, Audit report, Audit of United Trust Fund on Contemporary Forms of Slavery, 1 June 2007, Assignment No. AE2006/331/01, AUD/01835/07, §76.

⁵¹³ A/HRC/25/25, 2 January 2014, §4. Le 1^{er} avril 2013, le Secrétariat du Fonds spécial créé par le Protocole facultatif à la Convention contre la torture a intégré la même division.

⁵¹⁴ Voir *supra*, §152.

Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC). En effet, aux Nations Unies la thématique de la traite des personnes, bien que celle-ci constitue une violation des droits de l'homme, n'est pas traitée comme telle, c'est-à-dire au sein du HCDH, mais sous l'angle pénal de la criminalité, et donc par l'ONUDC⁵¹⁵. Cette institution appartient au Secrétariat des Nations Unies⁵¹⁶ et fonctionne à hauteur de 90% de son budget grâce à des contributions volontaires. Le Fonds des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale a pour objet de fournir les ressources nécessaires à la promotion de l'assistance dans les domaines de la prévention du crime et de la justice pénale. Il est administré par le Directeur général de l'Office des Nations Unies à Vienne en vertu d'une délégation d'autorité du Secrétaire général et son budget est approuvé par la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, l'un des organes directeurs de l'ONUDC⁵¹⁷. Le Directeur exécutif de l'ONUDC intervient également dans la gestion de ce Fonds⁵¹⁸. Le Fonds pour les victimes de la traite a donc comme spécificité par rapport aux Fonds du HCDH d'avoir été constitué en tant que Fonds subsidiaire d'un autre Fonds. Ceci implique certainement que la ligne budgétaire correspondant aux contributions volontaires reçues par le Fonds soit une sous-ligne budgétaire de celle destinée au Fonds pour la prévention du crime et la justice pénale.

Le choix de traiter le problème de la traite des personnes sous l'angle de la criminalité et non des droits de l'homme et de confier l'administration du Fonds en faveur des victimes de la traite à l'ONUDC plutôt qu'au Secrétaire général des Nations Unies a abouti à l'attribution de la gestion quotidienne du Fonds au personnel de l'ONUDC. Ce travail de gestion quotidienne est pourtant très proche de celui effectué par le secrétariat des Fonds

⁵¹⁵ L'ONUDC a été établie en 1997 à la suite d'une fusion entre le Programme de contrôle des drogues des Nations Unies (*United Nations Drug Control Programme*) et le Centre pour la prévention des crimes internationaux (*Centre for International Crime Prevention*). Elle est gouvernée par deux organes, la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale et la Commission des stupéfiants.

⁵¹⁶ Selon l'organigramme des Nations Unies, l'ONUDC appartient à la catégorie des Fonds et Programmes des Nations Unies liés à l'Assemblée générale ou au Conseil économique et social. L'ONUDC présente effectivement des rapports à ces deux organes. Toutefois, selon les explications de membres du personnel de l'ONUDC, cette entité n'appartient pas à la catégorie des Fonds et programmes mais au Secrétariat des Nations Unies. Elle est aussi parfois considérée de façon erronée comme institution spécialisée des Nations Unies. L'ONUDC est en effet située à Vienne, l'un des trois quartiers généraux du Secrétariat des Nations Unies, avec New York et Genève. Son directeur a le titre de Sous-secrétaire général, nommé par le Secrétaire général. Le personnel de l'ONUDC est soumis au système de gestion des ressources humaines commun à l'ensemble du Secrétariat des Nations Unies, ainsi qu'à l'autorité d'un contrôleur commun, et bénéficie des services d'un Bureau des affaires juridiques commun... Informations fournies lors d'un entretien téléphonique en février 2014 avec Monica Belalcazar, membre du personnel de l'ONUDC et en charge de la gestion quotidienne du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes.

⁵¹⁷ Voir ECOSOC, Décision 2006/256, Renforcement du Programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale et du rôle de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale en tant qu'organe directeur du Programme, 28 juillet 2006.

⁵¹⁸ *Ibid.*, §1.

humanitaires. Les partages d'expériences, dont on a vu qu'ils favorisaient l'efficacité de la gestion des Fonds, sont donc plus difficiles que si ce Fonds avait été administré au quotidien par le personnel du HCDH. Des moyens ont tout même été développés pour permettre une certaine coordination entre les trois Fonds des Nations Unies. Le Secrétaire général, qui nomme les membres des conseils d'administration de ces trois Fonds, a par exemple nommé la même personne au sein du conseil de l'UNVFVS et du Fonds en faveur des victimes de la traite. Ces deux Fonds ont en outre à connaître de mêmes violations des droits de l'homme.

Le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes est donc un Fonds d'affectation spéciale administré par une branche du Secrétariat des Nations Unies, sur les recommandations d'un conseil d'administration, lui-même assisté par le personnel du Secrétariat des Nations Unies.

Sous-section III – Le Fonds au profit des victimes

164. Le statut juridique du Fonds au profit des victimes est celui d'un Fonds d'affectation spéciale⁵¹⁹, similaire à ceux des Nations Unies. En se référant à l'histoire législative de l'article 79 du Statut de Rome, on constate qu'en 1994, la CDI avait envisagé la création d'un Fonds par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies au profit des victimes de crimes⁵²⁰. Ce choix de la technique du Fonds d'affectation spéciale, qui n'apparaît pas dans le Statut de Rome, a été repris par l'Assemblée des États parties lors de la création du Fonds en 2002. Toutefois, il ne s'agit pas d'un Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies, mais de la CPI, ou du moins rattaché à celle-ci. L'article 6.5 du Règlement financier et règles de gestion financière de la Cour⁵²¹ prévoit que des Fonds d'affectation spéciale, financés intégralement par des contributions volontaires, peuvent être constitués par le Greffier. Cette disposition indique donc qu'à la Cour aussi, les Fonds d'affectation spéciale sont financés exclusivement par des contributions volontaires. Toutefois, le Fonds au profit des victimes bénéficie de quatre modes de financement différents, dont deux sont fondés sur des obligations juridiques incombant à la personne reconnue coupable⁵²². Il convient de noter

⁵¹⁹ Voir ICC-ASP/4/Res.3.

⁵²⁰ Commission du droit international, Projet de statut d'une cour criminelle internationale et commentaires y relatifs, *op. cit.* note 412, article 47 (3) (c).

⁵²¹ Règlement financier et règles de gestion financière de la Cour pénale internationale, 21 novembre 2008, ICC-ASP/7/5.

⁵²² Le Professeur William Schabas souligne qu'il n'était pas prévu dans le Statut de Rome que le Fonds soit financé par des contributions volontaires, seulement par le produit des amendes, biens confisqués (article 79 (2))

ici qu'il serait donc juridiquement possible d'envisager un financement de ce Fonds par des contributions obligatoires provenant d'autres sources, telles que les États, si l'AEP en décidait ainsi. De plus, la disposition fait référence à des Fonds d'affectation spéciale constitués par le Greffier⁵²³, or le Fonds au profit des victimes a été constitué par l'Assemblée des États Parties conformément à l'article 79 (1) du Statut de Rome. Il s'agit donc d'un Fonds d'affectation spéciale d'un genre différent, pouvant être qualifié de *sui generis*. Son statut juridique précis est complexe à appréhender.

La création de ce Fonds ayant été explicitement prévue par le Statut de Rome, il est à la fois une composante de l'armature institutionnelle primaire de la Cour décidée par les États fondateurs, et une institution créée par un acte de droit dérivé d'un organe de la Cour⁵²⁴. Il pourrait être considéré comme un organe subsidiaire de l'AEP⁵²⁵ bien que cette analyse n'apparaisse nulle part. Par ailleurs, le secrétariat du Fonds et son personnel sont rattachés, à des fins administratives, au Greffe de la Cour⁵²⁶. Le personnel du secrétariat du Fonds est employé par le Greffe de la Cour et dispose de bureaux au sein des locaux du Greffe. En cela, le Fonds fait donc physiquement partie de la Cour. Mais malgré ces liens institutionnels avec des organes de la Cour, l'indépendance du Conseil de direction du Fonds et de son secrétariat est affirmée à plusieurs reprises dans les textes régissant le Fonds⁵²⁷. En outre, ce dernier dispose de son propre règlement, en vertu duquel il doit élaborer ses propres rapports d'activités, budgets, et états financiers, distincts de ceux présentés par la Cour⁵²⁸.

165. Le personnel du secrétariat du Fonds, en tant que membre du personnel du Greffe, est donc régi par la réglementation applicable au personnel de la Cour qui comprend le Statut⁵²⁹ ainsi que le Règlement du personnel de la CPI⁵³⁰. Ces textes s'appliquent au

et des réparations (article 75 (2)). Il aurait donc pu en être conclu que ces sources étaient les seules sources de financement du Fonds. Les contributions volontaires ont été ajoutées plus tard par l'AEP. Voir SCHABAS W. A., *The International Criminal Court. A Commentary on the Rome Statute*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 912.

⁵²³ Voir par exemple la résolution ICC-ASP/2/Res.6 de l'AEP du 12 septembre 2003, dans laquelle elle prie le Greffier de créer un Fonds d'affectation spéciale sous l'autorité du secrétariat de l'Assemblée pour financer la participation des pays les moins avancés aux travaux de l'Assemblée.

⁵²⁴ L'AEP est l'organe plénier intergouvernemental de la Cour pénale internationale. Voir BURGORGUE-LARSEN L., « La structure institutionnelle de l'organisation internationale », in LAGRANGE E., SOREL J-M. (dir.), *Traité de droit des organisations internationales*, op. cit. note 30, p. 379, 389. Voir également le passage sur les modes de création des organes, p. 393.

⁵²⁵ Statut de Rome, article 112 (4).

⁵²⁶ ICC-ASP/3/Res.7, §2.

⁵²⁷ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §19, §30 (c) ; ICC-ASP/3/Res.7, §3 ; ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §3.

⁵²⁸ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §76-77. Voir également ICC-ASP/14/13, 4 August 2015, p. 25.

⁵²⁹ Statut du personnel de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/2/Res.2, septembre 2003.

personnel du Greffe, de la présidence, des chambres et du Bureau du Procureur. Selon ces textes, les membres du personnel de la Cour sont des fonctionnaires internationaux, investis de responsabilités d'ordre international⁵³¹. Ils ont également une obligation de confidentialité. Le Statut du personnel précise que « *Les fonctionnaires de la Cour sont soumis à l'autorité du Président, du Greffier ou du Procureur, selon le cas, qui peut leur assigner l'une quelconque des tâches ou l'un quelconque des postes de la Cour* »⁵³². S'agissant du Fonds au profit des victimes, cette disposition doit certainement être interprétée, au regard de l'indépendance de son secrétariat, et des pouvoirs dont est investi le Directeur exécutif du Fonds, auquel le Greffier délègue au fur et à mesure certains de ses pouvoirs. Des liens existent également entre le personnel de la Cour et l'Organisation des Nations Unies. En vertu de la règle 106.1 du Règlement du personnel, le personnel de la Cour est affilié à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Certaines tâches effectuées par le secrétariat du Fonds au profit des victimes se rapprochant de celles exécutées par les secrétariats des Fonds des Nations Unies, des perspectives de collaboration étroite devraient être envisagées. Si la proposition de la CDI de créer un Fonds de l'Organisation des Nations Unies au profit des victimes de crimes avait été retenue, son secrétariat aurait pu être installé au sein du HCDH afin de favoriser le partage d'expérience entre les Fonds internationaux en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

Ces quatre Fonds ont donc le statut juridique de Fonds d'affectation spéciale, dotés de conseils d'administration ou de direction indépendants, dont le secrétariat est assuré par des organes d'organisations internationales. Les membres des conseils d'administration et de direction des Fonds et le personnel de leurs secrétariats ne sont pas des représentants d'États mais des experts et agents internationaux agissant pour le compte des Fonds⁵³³.

Il convient maintenant d'analyser la capacité juridique des Fonds internationaux afin de trancher la question de l'existence ou non d'une personnalité juridique distincte de celles des organisations internationales auxquelles les Fonds sont rattachés.

⁵³⁰ Règlement du personnel de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/4/3, 25 août 2005. Ce texte complet et prime sur le Statut du personnel.

⁵³¹ ICC-ASP/2/Res.2, article 1.1 ; ICC-ASP/4/3, règle 101.1.

⁵³² ICC-ASP/2/Res.2, article 1.2 (c).

⁵³³ Voir BURGORGUE-LARSEN L., « La structure institutionnelle de l'organisation internationale », *op. cit.* note 524, p. 383-390.

Section II – La capacité juridique des Fonds internationaux

166. La question de la capacité juridique d'une entité est celle de son « *aptitude à acquérir des droits, compétences ou pouvoirs* », en vertu desquels elle peut exercer une activité juridique dans l'ordre international et dans les ordres internes⁵³⁴. En vertu du principe de spécialité⁵³⁵, les organisations internationales, sujets dérivés du droit international, n'ont la capacité d'agir que dans les domaines où une mission leur a été confiée⁵³⁶. Nous nous emploierons ici à déterminer si les Fonds internationaux disposent d'une capacité juridique distincte leur permettant d'exercer en leur propre nom les prérogatives requises pour accomplir dans les ordres internes⁵³⁷ et dans l'ordre international les tâches qui leur ont été imparties, si ils peuvent exercer la capacité juridique des organisations internationales auxquelles ils sont intégrés, ou encore si, en l'absence de tout pouvoir, ils doivent se contenter d'agir par le truchement de celles-ci. Cette analyse permettra également d'identifier les fonctions essentielles à l'activité des Fonds (Sous-section I). Il conviendra ensuite de déterminer si les Fonds jouissent des privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de leurs mandats (Sous-section II).

Sous-section I - La capacité juridique des Fonds dans les ordres internes et dans l'ordre international

167. Il s'agira de déterminer si les Fonds détiennent des prérogatives suffisantes pour s'acquitter de leur mandat de manière autonome, ou si ils doivent passer par l'intermédiaire des Nations Unies et de la Cour pénale internationale pour accomplir les actes nécessaires à l'exécution de leur mission. Plusieurs prérogatives nécessaires à l'exécution du mandat des Fonds internationaux requièrent la jouissance d'éléments de personnalité juridique aussi bien interne qu'internationale. Tout d'abord, leur activité nécessite de conclure des accords avec

⁵³⁴ SALMON J., *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.* note 495, pp. 146-148.

⁵³⁵ Sur le principe de spécialité, voir CHAUMONT Ch. M., « La signification du principe de spécialité des organisations internationales, in COLLECTIF, *Mélanges offerts à Henri Rolin : problèmes de droit des gens*, Pedone, Paris, 1964, pp. 55-66 ; COMBACAU J., SUR S., *Droit international public*, *op. cit.* note 447, pp. 722-725 ; CARREAU D., *Droit international*, *op. cit.* note 267, pp. 392-393 ; sur le principe de spécialité en tant que conséquence du principe des compétences d'attribution des organisations internationales, voir KLEIN P., « Les compétences et pouvoirs de l'organisation internationale », in LAGRANGE E., SOREL J-M., *Traité de droit des organisations internationales*, *op. cit.* note 30, pp. 716 et s., et notamment pp. 720-721.

⁵³⁶ Sur la capacité juridique des organisations internationales, voir COMBACAU J., SUR S., *Droit international public*, *op. cit.* note 447, pp. 715-719 ; Carreau D., *Droit international*, *op. cit.* note 267, pp. 388-397.

⁵³⁷ Le Professeur Jean-Christophe Martin envisage la possibilité de l'existence d'une personnalité juridique interne propre de certains organes d'organisations internationales, mais sans véritablement adhérer à cette hypothèse. Voir MARTIN J-C., « La personnalité juridique interne de l'organisation internationale », *op. cit.* note 495, pp. 474-477.

les donateurs pour régir l'utilisation des contributions, ainsi qu'avec les bénéficiaires pour réglementer l'utilisation des subventions (A). Des comptes bancaires doivent être ouverts pour recevoir les contributions et ponctionner les subventions. Ces comptes doivent être gérés de manière efficace (B). Les règles régissant le fonctionnement des Fonds et leur activité doivent être adoptées et des subventions accordées (C). Enfin, la capacité d'apparaître devant certaines juridictions peut être nécessaire aux Fonds, en tant que demandeurs pour réclamer la restitution d'une subvention mal gérée ou détournée, ou pour exposer leur expertise en participant à la procédure dans le but d'aider le tribunal à prononcer des réparations adéquates en faveur des victimes (D).

A) La capacité de contracter

168. Les donateurs peuvent souhaiter réglementer la manière dont la contribution accordée à un Fonds pourra être dépensée (1). De même, les Fonds internationaux imposent des obligations aux entités auxquelles ils versent ces contributions (2).

1) Les contrats conclus avec les donateurs

169. Lorsqu'un Fonds reçoit une contribution, un accord peut être conclu avec le donateur. Le plus souvent les donateurs sont des États, et parfois des personnes morales de droit privé (fondations, instituts...), ou des personnes physiques. Les sommes offertes par des personnes physiques ne sont toutefois généralement pas suffisamment importantes pour justifier la conclusion d'un contrat⁵³⁸, sauf peut-être lorsqu'il s'agit de personnalités du monde des affaires. L'une des contributions les plus importantes versées au Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes a par exemple été accordée par un homme d'affaires égyptien, mais il n'existe aucune information publique concernant la signature d'un éventuel contrat entre le Fonds et cette personne. Les accords signés entre les Fonds et leurs donateurs créent des obligations pour chacune des parties. Les clauses de ces contrats peuvent prévoir l'affectation de la somme à des activités spécifiques dans le cas du Fonds au profit des victimes, la période de temps pendant laquelle la somme peut être dépensée, l'obligation pour le Fonds d'établir un rapport sur l'utilisation de la contribution... Certaines clauses peuvent être plus originales. L'Agence suédoise de coopération pour le développement, l'un des principaux donateurs du

⁵³⁸ D'autant plus que les contributions aux Fonds peuvent être versées par l'intermédiaire de leurs sites internet.

Fonds au profit des victimes, exige par exemple une évaluation des conséquences environnementales des projets qu'elle finance. Ces dispositions obligent le Fonds à effectuer une évaluation de l'impact positif ou négatif de ses projets sur l'environnement⁵³⁹ et à développer des moyens pour prévenir ou limiter les impacts négatifs, et promouvoir les impacts positifs⁵⁴⁰. Ainsi, même si la CPI n'a pas adopté de « *politique verte* », le Fonds doit tenir compte de l'impact environnemental de ses projets et a fait du respect de l'environnement un critère de sélection de ses partenaires en RCA⁵⁴¹. Ce critère est également inscrit dans le plan stratégique 2014-2017 du Fonds⁵⁴².

170. Le Fonds au profit des victimes n'a pas la capacité de conclure directement ce type d'accords avec ses donateurs. C'est la Cour qui est partie à ces contrats, signés par le Greffier. En tant qu'organisation internationale, la CPI a, en vertu de l'article 4 du Statut de Rome, « *la personnalité juridique internationale* », ainsi que « *la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et accomplir sa mission. La Cour peut exercer ses fonctions et ses pouvoirs, comme prévu dans le présent Statut, sur le territoire de tout État Partie et, par une convention à cet effet, sur le territoire de tout autre État* ». L'Accord sur les privilèges et immunités de la Cour pénale internationale prévoit expressément que celle-ci possède la capacité de contracter⁵⁴³. Comme nous le verrons plus loin, dans le but d'accorder au Fonds davantage d'indépendance, le Greffier, tout en demeurant co-contractant, délègue peu à peu au Directeur exécutif du Fonds la capacité de signer certains contrats. Cependant, la signature des accords avec les donateurs ne semble pas pour le moment faire partie des tâches déléguées au Fonds par le Greffe. Une telle délégation pourrait être souhaitable dans la mesure où, aux

⁵³⁹ Le Fonds a adopté une interprétation large de la notion d'environnement, qui recouvre à la fois les être humains, l'environnement culturel, la diversité biologique, la terre, l'eau et l'air.

⁵⁴⁰ Les impacts environnementaux négatifs des projets financés par le Fonds peuvent par exemple consister dans l'érosion des sols provoquée par l'agriculture ou encore la pollution causée par les déchets médicaux des projets de réhabilitation physique. Les activités de soutien psychologique ont un impact positif sur l'environnement humain des victimes. Les activités visant à développer les moyens de subsistance des victimes permettent de limiter le recours aux ressources naturelles.

⁵⁴¹ Voir Fonds au profit des victimes, Mobilisation des ressources et soutien aux victimes les plus vulnérables grâce aux fonds affectés à des projets spécifiques, Rapport sur l'état d'avancement des programmes, Hiver 2012, pp. 33-38

[http://www.trustfundforvictims.org/sites/default/files/media_library/documents/pdf/FPV%20Rapport%20du%20Fonds%20Hiver%202012_FINAL.pdf].

⁵⁴² TFV Strategic Plan 2014-2017, The Hague, August 2014, p. 24 [http://www.trustfundforvictims.org/sites/default/files/media_library/documents/pdf/TFV_Strategic_Plan_2014_2017__approved.pdf].

⁵⁴³ Article 2 de l'Accord sur les privilèges et immunités de la Cour pénale internationale, 9 septembre 2002, ICC-ASP/1/3 (Part. II-E). Voir également l'Accord de siège entre la CPI et l'État hôte, 7 juin 2007, ICC-BD/04-01-08, article 3, selon lequel la Cour « *jouit de la capacité juridique nécessaire à l'accomplissement de ses fonctions et de sa mission. Elle a, en particulier, la capacité de contracter, d'acquérir et d'aliéner des biens immeubles et meubles, et d'ester en justice* ».

termes du Règlement du Fonds, le Conseil de direction doit vérifier que les contributions respectent les conditions imposées par le Règlement pour décider de les accepter ou de les refuser⁵⁴⁴, ce qui implique qu'il soit consulté avant la signature par la Cour d'un contrat avec un donateur. Le Fonds doit vraisemblablement aussi évaluer sa capacité à respecter les exigences des donateurs. Même si le Fonds ne détient pas la capacité juridique suffisante pour être partie à ces contrats, dans la mesure où des décisions doivent être prises par le Conseil de direction en amont de leur signature, il serait plus simple et plus rapide que le Conseil soit habilité à signer lui-même ces accords, au moins dans la limite d'un certain montant. Dans son rapport d'audit relatif aux états financiers du Fonds au profit des victimes pour l'année 2014, la Cour des comptes française, auditeur externe de la CPI et du Fonds, a d'ailleurs recommandé de réviser l'étendue de la délégation d'autorité du Greffe au secrétariat du Fonds de manière à s'assurer que le secrétariat soit investi d'une autorité adéquate pour gérer ses opérations et activités comme prévu par le Règlement du Fonds⁵⁴⁵.

171. Quant aux Fonds des Nations Unies, la circulaire du Secrétaire général de 1982 relative à l'établissement et à la gestion des Fonds d'affectation spéciale prévoit qu' « *une annonce de contribution ne peut être acceptée que par le Sous-Secrétaire général aux services financiers ou par les fonctionnaires à ce habilités [chefs des départements et bureaux au Siège et hors Siège] (...). L'annonce de contribution et son acceptation doivent faire l'objet d'un échange de lettre ou, si cela est jugé opportun, d'un accord plus formel* »⁵⁴⁶. Cela signifie que la conclusion d'un accord avec un donateur qui annonce une contribution n'est pas obligatoire, mais, si celle-ci intervient, c'est vraisemblablement le Sous-Secrétaire général aux services financiers – ou les fonctionnaires à ce habilités – qui devrait conclure cet accord. Plus loin, la circulaire prévoit :

« Lorsqu'un fonds d'affectation spéciale est constitué par l'Assemblée générale ou par le Secrétaire général, la conclusion d'un accord entre l'Organisation et les donateurs éventuels n'est pas toujours nécessaire. Si la conclusion d'un accord est jugée nécessaire, l'établissement du texte de cet accord fera l'objet de consultations entre le Sous-secrétaire général aux services financiers et les autres bureaux compétents, y compris le Bureau du Conseiller juridique. (...) »

⁵⁴⁴ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §26-30.

⁵⁴⁵ ICC-ASP/14/13, §21.

⁵⁴⁶ ST/SGB/188, §26, 29.

Les accords relatifs aux fonds d'affectation spéciale énoncent l'objet de ces fonds ainsi que les modalités prévues pour le paiement, l'encaissement et le décaissement des fonds »⁵⁴⁷.

Bien que cette disposition s'applique à l'étape de la création du Fonds, en précisant qu'un accord entre l'Organisation et les donateurs éventuels n'est pas nécessaire à la création du Fonds, la circulaire indique que les accords avec les donateurs aux Fonds sont conclus par l'Organisation, seule détentrice de la capacité juridique nécessaire⁵⁴⁸. Lorsque des contributions sont versées aux Fonds pour les victimes de la torture ou pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage, les contributions sont en fait versées au Haut-Commissariat aux droits de l'homme avec une affectation spécifique à l'un des deux Fonds humanitaires. C'est donc le HCDH qui est partie aux accords conclus avec les donateurs et les Fonds humanitaires sont simplement mentionnés à l'endroit où le donateur spécifie l'affectation de sa contribution. Ces Fonds n'ont pas la capacité juridique nécessaire pour conclure des contrats et n'ont d'ailleurs pas de représentant désigné pour la signature de tels accords. C'est le chef de l'administration du HCDH, auquel le Haut-Commissaire aux droits de l'homme a délégué ce pouvoir, qui est le représentant officiel habilité à signer ces contrats au nom du Haut-Commissaire⁵⁴⁹.

2) Les contrats conclus avec les bénéficiaires

172. Pour délivrer une assistance ou des réparations aux victimes, les Fonds utilisent des intermédiaires, auxquels ils octroient des subventions. Afin de percevoir ces subventions, les bénéficiaires, qui sont généralement des personnes morales de droit privé à but non lucratif⁵⁵⁰, doivent s'engager à respecter certaines conditions posées par les Fonds. Cet engagement peut être pris au moyen d'un contrat. Par ces accords, les Fonds s'engagent à déboursier la somme promise. Les bénéficiaires s'obligent à la dépenser conformément aux

⁵⁴⁷ ST/SGB/188, §31, 33.

⁵⁴⁸ En vertu de l'article premier, section 1 (a) de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946, l'Organisation des Nations Unies a la capacité de contracter.

⁵⁴⁹ Informations fournies par courrier électronique le 14 février 2014 par Ennio Boati, First Donor and External Relations Officer, Office of the High Commissioner for Human Rights. Sur le pouvoir des chefs des organes administratifs des organisations internationales de signer les accords engageant l'organisation, voir LATTY F., « L'organe administratif intégré de l'organisation internationale », in LAGRANGE E., SOREL J-M., *Traité de droit des organisations internationales*, op. cit. note 30, pp. 511-512.

⁵⁵⁰ Théoriquement, ils peuvent également être des individus, dans le cadre des subventions d'urgence accordées par le Fonds pour les victimes de la torture, mais dans la pratique, ces subventions sont accordées aux individus par l'intermédiaire d'organisations. Théoriquement, le Fonds pour les victimes de la torture peut aussi accorder des subventions à des organisations gouvernementales ou intergouvernementales, mais jusqu'à présent, il s'est limité aux organisations non gouvernementales.

prévisions de la demande de subvention, à présenter un rapport narratif et financier sur l'utilisation de la somme, à effectuer un audit...

173. Les contrats conclus avec les partenaires du Fonds au profit des victimes⁵⁵¹ sont signés par le Greffier. Ils sont conclus conformément aux Règles de gestion financière et au règlement financier de la Cour et sont délivrés par la Section des achats du Greffe⁵⁵², qui procède à l'appel d'offre et supervise le processus de sélection des intermédiaires. Le rapport du Fonds de juillet 2013 indique toutefois que, « *En 2012, le Greffier a délégué des pouvoirs administratifs au Directeur du Fonds pour la signature de contrats d'une valeur maximale de 250 000 euros* »⁵⁵³. La plupart des subventions accordées par le Fonds au profit des victimes se situant en dessous de ce plafond, cette évolution accroît ainsi l'autonomie et la rapidité d'action du Fonds au profit des victimes qui peut désormais signer lui-même les accords avec les bénéficiaires. Ce pouvoir n'a pas de conséquence sur la capacité juridique du Fonds, dans la mesure où il ne s'agit que d'une délégation de signature⁵⁵⁴. Le co-contractant des partenaires du Fonds reste la CPI. En 2015, l'auditeur externe du Fonds, la Cour des comptes française, a soulevé l'absence de délégation d'autorité par le Greffe au secrétariat du Fonds pour gérer la suspension, la terminaison et l'extension des contrats avec les partenaires du Fonds. Selon l'auditeur, cette procédure engendre des délais, un manque de réactivité par rapport aux besoins du terrain et des tensions entre le secrétariat du Fonds et le Greffe en cas de divergence d'opinion. La Cour des comptes a donc recommandé de réviser l'étendue de cette délégation d'autorité de manière à clarifier les rôles et responsabilités des deux organes et faciliter la gestion des opérations du Fonds. Il a également recommandé la mise en place d'un mécanisme d'arbitrage entre le Fonds et le Greffe composé notamment du Conseil de direction du Fonds pour éviter les tensions⁵⁵⁵. Il est en effet nécessaire que le secrétariat, sensé être un organe indépendant, puisse bénéficier des délégations de pouvoir nécessaires - à défaut de jouir directement de ces pouvoirs - pour gérer ses relations avec ses partenaires. L'instauration d'un mécanisme d'arbitrage entre le Fonds et le Greffe devrait permettre de

⁵⁵¹ Voir ICC-01/04-439, §59 ; The Trust Fund for Victims, Situation in Uganda, Notification of the Board of Directors of the Trust Fund for Victims in accordance with Regulations of the Trust Fund for Victims with Confidential Annex, 25 January 2008, ICC-02/04-114, §59.

⁵⁵² Voir ICC-ASP/8/18, 18 September 2009, §7.

⁵⁵³ Voir ICC-ASP/12/14, 31 juillet 2013, §29. Voir également ICC-ASP/14/13, §19.

⁵⁵⁴ La délégation se rapporte davantage à un transfert de l'exercice du pouvoir qu'à un transfert du pouvoir lui-même. Sur la délégation des pouvoirs d'un organe d'une organisation internationale à un autre organe, voir KLEIN P., « Les compétences et pouvoirs de l'organisation internationale », *op. cit.* note 535, pp. 733-734. L'auteur précise que ces délégations de pouvoir sont essentiellement d'ordre pratique, ce qui est le cas ici.

⁵⁵⁵ ICC-ASP/14/13, §20-21.

garantir le contrôle et l'autorité de l'organe déléguant sur l'exercice des pouvoirs délégués, comme préconisé par le Professeur Pierre Klein de manière à garantir la validité de la délégation, lorsque celle-ci n'est pas prévue par les textes comme c'est le cas ici⁵⁵⁶.

174. Selon la pratique actuelle approuvée par le Bureau des affaires juridiques du HCDH, lorsque les Fonds humanitaires accordent une subvention, ils transmettent au bénéficiaire une lettre de notification, signée par le Secrétaire du Fonds, les informant de la décision du Secrétaire général relative à leur demande. Cette lettre précise que le bénéficiaire doit respecter les lignes directrices à l'usage des organisations encadrant notamment la manière dont les subventions doivent être dépensées, et peut également spécifier des conditions supplémentaires. La lettre de notification signée par les Nations Unies n'a pas à être signée par le bénéficiaire puis renvoyée au secrétariat des Fonds. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'un contrat écrit. Toutefois, les lignes directrices à l'usage des organisations du Fonds pour les victimes de torture précisent qu'en déposant une demande de subvention, tout bénéficiaire potentiel s'engage à respecter les lignes directrices⁵⁵⁷. Or, en vertu de ces lignes directrices, la réception de la décision positive du Secrétaire général engage le bénéficiaire à respecter strictement les obligations financières et administratives imposées par les Nations Unies, et la soumission du budget révisé⁵⁵⁸ vaut acceptation de toute autre condition spécifiée dans la lettre de notification⁵⁵⁹. Le Fonds pour les victimes de la traite des personnes a rendu public le modèle de contrat signé entre, d'une part les bénéficiaires des subventions qu'il a accordées dans le cadre du mécanisme de microfinancement 2014, et d'autre part l'UNODC agissant au nom des Nations Unies⁵⁶⁰. C'est donc bien ici encore l'Organisation des Nations Unies qui est partie aux contrats avec les bénéficiaires. A ce titre, elle est la débitrice de l'obligation de payer les subventions et la créancière des obligations incombant aux bénéficiaires.

⁵⁵⁶ KLEIN P., « Les compétences et pouvoirs de l'organisation internationale », *op. cit.* note 535, pp. 733-734. La validité des délégations de pouvoir, si elle n'est pas prévue par les textes, est selon lui largement admise et fondée sur un principe général du droit. Les délégations doivent toutefois respecter certaines conditions généralement retenues.

⁵⁵⁷ Cet engagement est précisé dans le formulaire de demande de subvention.

⁵⁵⁸ La révision du budget permet d'adapter le budget initialement établi sur la base du montant demandé au Fonds, au montant de la subvention effectivement accordé par le Fonds.

⁵⁵⁹ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §59. Voir également les Lignes directrices de l'UNVFVS (2013), §45.

⁵⁶⁰ United Nations, Template Grant Agreement, October/November 2014 [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Human-Trafficking-Fund/Template_Grant_Agreement_UNVTF_FINAL.pdf].

Bien que la Cour pénale internationale et l'Organisation des Nations Unies soient parties aux contrats avec les tiers, c'est le directeur exécutif du Fonds au profit des victimes qui signe les contrats avec les bénéficiaires des subventions et aux Nations Unies, ce sont les Secrétaires des Fonds qui signent les lettres de notification. Sans altérer leur absence de capacité juridique, ces solutions permettent aux Fonds d'être plus autonomes, et d'agir selon des procédures plus simples et plus rapides. À la CPI, la délégation de pouvoir du Greffe au Fonds devrait toutefois être étendue pour permettre à ce dernier d'être plus réactif aux besoins du terrain.

B) La capacité de posséder et de gérer des comptes

175. Les Fonds pour les victimes de violations des droits humains et du droit international humanitaire disposent de comptes bancaires sur lesquels ils reçoivent des contributions de tiers et à partir desquels ils versent des subventions⁵⁶¹.

176. Plusieurs comptes bancaires sont ouverts au nom du Fonds au profit des victimes⁵⁶². Il s'agit de comptes courants et épargne, en euros et en dollars, situés dans des banques néerlandaises (ABN AMRO et auparavant Rabobank) et allemandes (Deutsche Bank)⁵⁶³. Les Fonds peuvent être incités par leurs donateurs à placer leurs ressources dans certains pays. Par exemple, le Fonds mondial pour la lutte contre le sida, dont le siège se trouve en Suisse, a dû confier l'administration de ses ressources à la Banque mondiale dont le siège est à Washington, parce que les États-Unis, donateur principal, préféreraient que l'administrateur se trouve sur leur territoire⁵⁶⁴. Cela facilite ainsi leur contribution au Fonds mondial. En vertu de la règle 37 du Règlement du Fonds au profit des victimes, ces comptes bancaires appartiennent au Fonds et non à la Cour. Toutefois, la règle précise que ces comptes sont ouverts conformément à la Règle de gestion financière 108.1, selon laquelle le Greffier désigne les banques dans lesquelles les fonds de la Cour doivent être déposés⁵⁶⁵, ouvre les

⁵⁶¹ Contrairement au FIDA qui fournit également des prêts à ses membres, les Fonds étudiés ici n'accordent que des dons.

⁵⁶² ICC-ASP/13/14, 21 Août 2014, Annexe 1, B.

⁵⁶³ ICC-ASP/7/13, §46 ; ICC-ASP/14/14, 18 August 2015, Annexe I (b). Le Fonds au profit des victimes ouvre aussi des comptes de dépôt à terme en euros, qui lui permettent de bénéficier d'un taux d'intérêt élevé.

⁵⁶⁴ Entretien avec Etienne Michaud, membre du bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, (juillet 2012). Ces informations ont été fournies par M. Michaud en sa capacité personnelle.

⁵⁶⁵ Aux Nations Unies, le Sous-Secrétaire général aux services financiers désigne les banques dans lesquelles les ressources des Fonds d'affectation spéciale sont placées. Voir ST/SGB/188, §37.

comptes en banque et désigne les fonctionnaires auxquels le pouvoir de signer les ordres relatifs à ces comptes est délégué. Ces comptes, qualifiés de « *comptes officiels de la Cour pénale internationale* », sont ainsi exonérés d'impôts et bénéficient d'immunités⁵⁶⁶. Bien que le Greffier ait pu désigner le directeur exécutif du Fonds en tant que fonctionnaire habilité à signer des ordres relatifs aux comptes ouverts au nom du Fonds, il semble que les comptes bancaires du Fonds soient en fait des comptes bancaires de la Cour pénale internationale, ce qui est davantage protecteur du point de vue des immunités. Le Fonds au profit des victimes dispose en outre d'un compte *paypal* qui lui permet de recevoir des contributions de particuliers par le biais de son site internet⁵⁶⁷. Selon le rapport du Fonds de juillet 2013, « *En 2012, le Greffier a délégué des pouvoirs administratifs au Directeur du Fonds pour (...) la gestion du compte PayPal sur le site web du Fonds* »⁵⁶⁸. Ce compte était donc habituellement géré par le Greffier.

177. Au Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, des lignes budgétaires du compte général de l'Organisation ont été dévolues à chacun des deux Fonds humanitaires. Ces derniers ne sont donc pas titulaires de comptes propres. C'est le Secrétaire général qui administre les lignes budgétaires dédiées aux Fonds du HCDH et toute dépense doit être autorisée par le Sous-Secrétaire général aux services financiers ou son représentant autorisé⁵⁶⁹. Le compte général de l'Organisation sur lequel les contributions aux Fonds du HCDH sont versées est situé à Genève⁵⁷⁰. De même, une ligne budgétaire du compte de l'ONUDC, géré par la *Bank Austria* située à Vienne⁵⁷¹, a été dévolue au Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes. Ce compte est géré conformément aux instructions du directeur de l'Office.

Aucun des Fonds internationaux n'est donc titulaire des comptes leur permettant de réceptionner les contributions qui leur sont destinées et de verser les subventions décidées par leurs conseils d'administration ou de direction. Ce sont la Cour pénale internationale et l'Organisation des Nations Unies qui sont titulaires de ces comptes. Les lignes budgétaires

⁵⁶⁶ ICC-ASP/7/5, règle 108.1 (a).

⁵⁶⁷ La page internet du site du Fonds dédiée aux donations suggère de contribuer au Fonds via *paypal* ou au moyen d'un virement bancaire sur les comptes en euros ou en dollars du Fonds [<http://www.trustfundforvictims.org/make-donation>]

⁵⁶⁸ Voir ICC-ASP/12/14, 31 juillet 2013, §29.

⁵⁶⁹ ST/SGB/188, §40.

⁵⁷⁰ *Ibid.*, §37.

⁵⁷¹ Voir les informations bancaires du Fonds sur sa page internet [<http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking-fund.html>].

attribuées aux Fonds sont gérées conformément aux instructions du Secrétaire général pour les Fonds humanitaires et au directeur de l'ONUDC pour le Fonds en faveur des victimes de traite. Dans un souci de simplicité et de célérité, il est nécessaire que le directeur exécutif du Fonds au profit des victimes soit désigné par le Greffier en tant que fonctionnaire habilité à donner des ordres relatifs aux comptes du Fonds.

C) La capacité d'édicter des règles

178. Des règles sont nécessaires pour régir le fonctionnement interne des Fonds internationaux et l'octroi des subventions. Qui détient le pouvoir d'adopter ces normes et quelle est leur valeur juridique ?

179. Les conseils d'administration des Fonds des Nations Unies recommandent l'adoption des lignes directrices des Fonds, qui précisent les critères d'éligibilité contenus dans les résolutions portant création des Fonds, énoncent les principes régissant les cycles de financement, les obligations à la charge des bénéficiaires ainsi que les sanctions que ces derniers encourrent en cas de manquement. Ils adoptent des recommandations concernant le fonctionnement interne du Fonds comme par exemple le nombre, la date et l'objet des sessions des conseils d'administration. Les conseils émettent également des appels à projets pouvant contenir des orientations spécifiques et notamment les régions prioritaires qu'ils ont sélectionnées pour l'année à venir. Enfin, ils émettent des recommandations concernant la manière de dépenser les contributions volontaires en élaborant des plans de dépense, comprenant les montants des subventions à accorder aux bénéficiaires. Toutes les recommandations des conseils d'administration des Fonds du Haut Commissariat aux droits de l'homme sont soumises à l'approbation du Secrétaire général des Nations Unies, ou du Haut-Commissaire aux droits de l'homme en son nom. Ainsi, bien que le contenu de ces recommandations soit rarement contesté, les règles établies sont en fait formellement édictées par le Secrétaire général ou le Haut-Commissaire aux droits de l'homme. Les conseils d'administration, composés d'experts indépendants, ont un rôle de conseil et ne sont pas investis d'une autorité suffisante pour jouir du pouvoir d'édicter des règles. Cette prérogative est détenue par le seul Secrétaire général ou, par délégation, par les Secrétaires généraux

adjoints ou Sous-secrétaires généraux⁵⁷². Ces derniers sont les garants du respect des règles de l'Organisation comprenant notamment les résolutions de l'Assemblée générale portant création des Fonds ou encore le Règlement et les règles de gestion financière. Les recommandations des conseils sont généralement approuvées dans un court laps de temps après chaque session. Les recommandations en matière de politique générale adoptées par le Conseil d'administration du Fonds pour les victimes de torture lors de sa session qui s'est achevée le 14 mars 2014 ont par exemple toutes été approuvées par le Haut-Commissaire aux droits de l'homme le 28 mars 2014⁵⁷³.

180. Le Conseil de direction du Fonds au profit des victimes a le pouvoir d'adopter les règles nécessaires à la réglementation de son fonctionnement interne et de son activité, par le biais de résolutions émises lors de ses sessions. Cependant, les décisions du Conseil doivent s'insérer dans les limites posées par le Statut de Rome, le RPP et le Règlement du Fonds adoptés par l'Assemblée des États Parties et la jurisprudence de la Cour. Le Conseil détient la capacité d'émettre par lui-même les résolutions nécessaires à l'accomplissement de sa mission, mais le cadre juridique à l'intérieur duquel ses décisions doivent s'insérer est beaucoup plus dense qu'aux Nations Unies. Ce foisonnement de normes, en particulier dans le domaine de la réparation, laisse moins de marge de manœuvre au Conseil pour décider de nouvelles règles. Le Conseil a la possibilité de modifier ce cadre en soumettant des observations à la Cour et en proposant des amendements au Règlement du Fonds qui doivent être approuvés par l'AEP⁵⁷⁴. Les opinions du Conseil ne sont pas toujours prises en compte. De plus, l'AEP ne se réunit qu'une fois par an⁵⁷⁵.

181. Les actes instituant les Fonds ont une portée obligatoire dans l'ordre juridique interne des organisations internationales, mais ceux-ci ne créent pas d'obligations pour les États. Les instances des Fonds internationaux ont donc seulement la capacité de proposer ou d'adopter des règles s'appliquant à eux-mêmes et aux acteurs avec lesquels ils interagissent. En dehors de l'organisation internationale et des donateurs et bénéficiaires des subventions liés par ces règles par le biais de contrats écrits ou tacites, les règles relatives aux Fonds internationaux sont dénuées de portée obligatoire. Par exemple, les critères d'éligibilité des

⁵⁷² Les secrétaires généraux adjoints et sous-secrétaires généraux font partie du cabinet du Secrétaire général, agissant sous son autorité directe administrative. Voir LATTY F., « L'organe administratif intégré de l'organisation internationale », *op. cit.* note 549, p. 495.

⁵⁷³ A/69/296, 11 août 2014, §1.

⁵⁷⁴ RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règle 78.

⁵⁷⁵ Statut de Rome, article 112 (6).

projets recommandés par les conseils d'administration des Fonds des Nations Unies et approuvés par le Secrétaire général, ou édictés par le Conseil de direction du Fonds au profit des victimes, sont des règles « dures » dans les ordres juridiques des organisations internationales, mais « molles » dans les ordres internes étatiques⁵⁷⁶.

182. Ce constat est illustré par des affaires où les juridictions nationales doivent déterminer les effets directs des règles édictées par des Fonds internationaux à l'égard des tiers. Cette question s'est par exemple posée devant les juridictions françaises à propos des critères d'indemnisation adoptés par le FIPOL. Dans une affaire jugée par la Cour d'appel de Rennes⁵⁷⁷, des individus propriétaires d'un local dont la location avait été annulée en raison du naufrage du navire Erika, avaient assigné la société propriétaire du bateau, son assureur et le FIPOL en raison du refus de leur dossier d'indemnisation. Le FIPOL avait considéré que la demande ne remplissait pas les conditions d'admissibilité voulues pour être éligible à une indemnisation. La question qui se posait était celle de la valeur à accorder à ces conditions édictées par le FIPOL. Le Tribunal de Commerce avait fait droit à la requête des demandeurs, estimant qu'il n'était pas lié « *par les critères d'appréciation du préjudice et de recevabilité des actions indemnitaires fixés par le FIPOL* ». Le FIPOL faisait valoir que les critères d'admissibilité des demandes adoptés par l'assemblée du Fonds et son Conseil d'Administration « *ont la valeur d'actes dérivés des accords internationaux et s'imposent aux juridictions nationales* ». La Cour d'appel a jugé que les critères d'admissibilité définis par les organes délibérants du FIPOL n'ont pas la valeur d'actes dérivés, mais de simple guide de la politique du FIPOL dénué de caractère contraignant à l'égard des Etats membres. Considérant qu'elle n'était pas liée par ces critères, la Cour a apprécié elle-même l'existence d'un préjudice et d'un lien de causalité avec le fait générateur, et décidé de débouter les propriétaires. Si la Convention portant création du FIPOL s'impose aux juridictions judiciaires en vertu de l'article 55 de la constitution française, ce n'est donc pas le cas des critères d'indemnisation établis par cet organisme⁵⁷⁸.

⁵⁷⁶ Voir D'ASPROMONT J., « La composition des organes et le processus décisionnel », in LAGRANGE E., SOREL J.-M., *Traité de droit des organisations internationales*, op. cit. note 30, p. 406 ; ULFSTEIN G., « Les activités normatives de l'organisation internationale », op. cit. note 352, pp. 749-750.

⁵⁷⁷ Cour d'appel de Rennes, Deuxième Chambre Comm., FIPOL c/ époux X, 25 mai 2004, N° de RG : 04/00528.

⁵⁷⁸ Voir MORIN A., « les rapports entre droit international public et droits internes : l'exemple du FIPOL », DMF, n°569, mars 1997, p. 325. Selon l'auteur, « *ce sont (donc) les tribunaux de l'état où l'affaire est jugée (le tribunal du lieu du dommage) qui vont décider en dernier ressort du montant de la réparation à verser par le FIPOL. Celui-ci doit se soumettre alors aux décisions* ».

183. Les termes du problème sont bien évidemment différents s'agissant des Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits humains et du droit international humanitaire. D'une part, le FIPOL a le statut d'organisation internationale, ce qui implique un pouvoir normatif supérieur⁵⁷⁹. D'autre part, le FIPOL est un Fonds de garantie intégré au processus judiciaire interne, au sens où il intervient si l'indemnisation versée en application de la Convention de 1992 sur la responsabilité civile n'a pas été suffisante par rapport au dommage subi, pour que les victimes obtiennent une réparation équitable de leurs dommages. Malgré ces différences, cet arrêt permet de s'interroger sur la possibilité pour une victime qui n'aurait pas reçu de réparation, ou dans une mesure insuffisante, de la part du Fonds au profit des victimes, de demander au juge congolais par exemple de condamner le Fonds à lui verser une réparation. L'immunité du Fonds compromettrait vraisemblablement les chances de succès d'une telle initiative. Mais outre la question de l'immunité, pour le calcul du montant de la réparation, le juge interne d'un État partie ne serait probablement tenu que par les critères établis par le Statut de Rome et les ordonnances de la Cour, mais pas par les décisions du Conseil de direction du Fonds. Selon l'analyse de la Cour d'appel de Rennes, les résolutions du Conseil de direction devraient en effet avoir davantage valeur de guide de la politique du Fonds que d'actes dérivés. La condamnation d'un Fonds des Nations Unies par un juge interne semble également peu probable. En dehors des questions d'immunité et d'effets directs des décisions du Secrétaire général des Nations Unies à l'égard des tiers, le juge devrait interpréter les procédures de ces Fonds d'assistance comme faisant naître un droit à l'assistance au bénéfice des victimes, et identifier les Fonds internationaux comme débiteurs de l'obligation correspondante.

184. Il est cependant possible d'envisager que les décisions d'octroi d'une subvention émises sur recommandation du Conseil d'administration du Fonds pour les victimes de torture soient utilisées comme éléments de preuve devant un juge pour établir que des actes de torture ont été commis par l'État sur le territoire duquel les victimes assistées ont subi les actes en question. La définition de la torture contient en effet un élément relatif à l'auteur de l'acte qui doit être un agent de la force publique. Le juge devrait alors déterminer la valeur et le crédit à accorder aux décisions d'attribution de subventions. L'aide accordée par les Nations Unies est une assistance de type humanitaire et non une mesure de réparation fondée sur une

⁵⁷⁹ La Cour d'appel de Rennes précise toutefois que « *le FIPOL (...) ne peut se comparer à des organisations internationales comme les Nations Unies ou l'Union Européenne* ». Cour d'appel de Rennes, Deuxième Chambre Comm., FIPOL c/ époux X, *op. cit.* note 577.

reconnaissance de responsabilité. Pour autant, les Nations Unies reconnaissent aux individus bénéficiaires des projets qu'ils financent la qualité de victimes de torture. Ces actes pourraient dès lors permettre d'établir une responsabilité ou tout simplement des faits devant un juge. Pour déterminer l'éligibilité d'un projet, le Fonds vérifie la qualité de victime des individus bénéficiaires en confrontant les faits relatés dans les études de cas individuels transmis par les organisations candidates à la définition de la torture fournie par la Convention contre la torture. Cette qualification n'est toutefois certainement pas suffisamment rigoureuse pour établir une responsabilité devant un juge. Comme nous l'avons vu plus haut⁵⁸⁰, lors de la création du Fonds pour les victimes de la torture, certains États craignaient que le versement d'aides individuelles aux victimes puissent être perçues comme des allégations de torture et c'est pour cette raison qu'il a été décidé que les contributions seraient réparties par le biais d'organisations intermédiaires⁵⁸¹. Si l'utilisation d'intermédiaires permet en effet de brouiller quelque peu les responsabilités, c'est surtout la confidentialité accordée aux projets financés par le Fonds et particulièrement à toute information concernant les victimes, les sévices, les auteurs et les lieux où les actes ont été commis, qui empêche d'établir un lien entre les subventions accordées et la responsabilité des États où les projets sont réalisés, ou dont les victimes sont ressortissantes. Néanmoins, ces informations pourraient éventuellement être transmises à un juge, avec l'accord des responsables du projet et des victimes.

Les instances des Fonds des Nations Unies n'ont donc pas la capacité d'émettre des règles, mais seulement d'en recommander l'adoption au Secrétaire général des Nations Unies. Le Conseil de direction du Fonds au profit des victimes dispose, lui, d'une capacité juridique supérieure dans la mesure où il peut émettre par lui-même des normes, mais dans le respect des textes et des décisions prises par la Cour. Qu'elles soient adoptées par les instances du Fonds ou de l'organisation internationale, les règles relatives aux Fonds internationaux ne s'appliquent qu'aux Fonds eux-mêmes et à leurs co-contractants. La prise en compte des règles relatives aux Fonds et de leurs décisions peut toutefois s'avérer utile, par exemple en tant que guide pour le calcul d'une indemnisation ou en tant qu'élément de preuve pour établir des faits devant une juridiction.

⁵⁸⁰ Voir *supra*, §147.

⁵⁸¹ Voir Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *25 ans. Reconstruire des vies. Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture*, *op. cit.* note 104, p. 81

D) La capacité d'ester en justice et de participer aux procédures judiciaires

185. Les Fonds internationaux peuvent avoir à recourir aux juridictions internes, notamment en cas de différend avec leurs bénéficiaires (2). Le Fonds au profit des victimes peut aussi être amené à émettre des observations et déposer certains actes devant la Cour pénale internationale (1).

1) La Cour pénale internationale

186. Le Fonds au profit des victimes a la capacité d'émettre des observations devant la Cour pénale internationale, lorsque les juges le lui demandent, ou lorsqu'ils l'y autorisent. Cette possibilité est prévue à l'article 75 (3) du Statut de Rome dans le cadre de la procédure de réparation, avant l'émission d'une ordonnance. Le Fonds au profit des victimes n'y est pas spécifiquement mentionné mais la formulation vague de l'article qui se réfère aux « *autres personnes intéressées* » permet une interprétation large. Le règlement du Fonds prévoit également que le Fonds soumet à la Chambre concernée un projet de plan de mise en œuvre de son ordonnance de réparation⁵⁸². L'inclusion du Fonds parmi les personnes intéressées autorisées à déposer des observations a été confirmée par la pratique de la Cour. Dans l'affaire *Lubanga*, la Chambre de première instance I a sollicité le Fonds en mars 2011, de manière confidentielle, avant même que la condamnation de Thomas Lubanga soit prononcée, pour répondre à des questions posées également aux parties, aux participants, au Greffe, ainsi qu'aux ONG autorisées à intervenir, concernant leur vision des réparations⁵⁸³. Après la condamnation de l'accusé, le Fonds a encore été invité par la Chambre à soumettre de nouvelles observations concernant les principes et la procédure à appliquer en matière de réparations⁵⁸⁴. Il a également été consulté par la Chambre d'appel⁵⁸⁵. Cette prérogative a

⁵⁸² ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §54, 57, 59, 69, 73.

⁵⁸³ Voir le premier rapport du Fonds sur les réparations, ICC-01/04-01/06-2803-Red. Ce document a par la suite été rendu public. Les questions portaient notamment sur le caractère individuel ou collectif des réparations, les critères d'éligibilité des bénéficiaires, la détermination du préjudice, le niveau de preuve, ou encore sur l'usage des formulaires de demande de réparation.

⁵⁸⁴ Chambre de première instance I, Situation en République démocratique du Congo, Affaire *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Ordonnance portant calendrier concernant la fixation de la peine et des réparations, ICC-01/04-01/06-2844-tFRA, 14 mars 2012, §8-9. Voir les observations soumises par le Fonds, ICC-01/04-01/06-2872.

⁵⁸⁵ The Appeals Chamber, Situation in the Democratic Republic of the Congo, in the case of *The prosecutor v. Thomas Lubanga*, Decision on the admissibility of the appeals against Trial Chamber I's "*Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations*" and directions on the further conduct of proceedings,

permis au Fonds d'influencer très fortement la procédure de réparation dans l'affaire *Lubanga* étant donné que son avis a été largement suivi par les juges de la Chambre de première instance I. Les juges de la Chambre d'appel ont toutefois remis en cause certains des éléments suggérés par le Fonds⁵⁸⁶.

187. Dans un contexte où les juges de la CPI n'ont pas nécessairement toute l'expertise requise en matière de réparations octroyées à des individus au niveau international – cette hypothèse s'étant très rarement réalisée par le passé – et où le Fonds dispose de la connaissance du terrain grâce à l'expérience acquise dans le cadre de son mandat d'assistance, le Fonds devient un expert privilégié pour conseiller les juges. L'expertise du Fonds contribue à la pertinence des décisions prises par la Cour, et lui permet de combler les éventuelles lacunes dues à son éloignement d'avec les situations dont elle a à connaître. Le Fonds fournit à la Cour des informations sur le contexte national, les victimes, les types de préjudices subis, les actions entreprises au niveau national et international, les besoins persistants, recommande l'application de principes destinés à ne pas aggraver les préjudices des victimes, indique les formes de réparation les plus adéquates et propose des stratégies respectueuses des intérêts des victimes. Cette prérogative du Fonds contribue indéniablement à l'efficacité de la procédure de réparation qu'il met en œuvre et de la Cour pénale internationale.

188. Dans l'affaire *Lubanga*, l'adhésion de la Chambre de première instance I aux suggestions du Fonds a aussi été favorisée par le fait que la Chambre avait l'intention de soustraire largement au Fonds l'administration des réparations⁵⁸⁷. Les décisions prises par la Chambre de première instance II dans le cadre de la procédure de réparation dans l'affaire *Katanga*, à laquelle le Fonds a jusqu'à présent été peu associé, témoignent de la volonté des juges de se prononcer eux-mêmes sur davantage de points. Cette démarche est conforme à l'arrêt rendu par la Chambre d'appel dans l'affaire *Lubanga* où elle avait indiqué que la Cour devait procéder à un certain nombre de déterminations avant de saisir le Fonds au profit des victimes. Dans l'affaire *Katanga*, la Chambre a chargé le Greffe de réunir les éléments

14 December 2012, ICC-01/04-01/06-2953, §7. Voir aussi les observations du Fonds, The Trust Fund for Victims, Situation in the Democratic Republic of the Congo, in the case of *The prosecutor v. Thomas Lubanga*, Observations of the Trust Fund for Victims on the appeals against Trial Chamber I's "*Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations*", 8 April 2013, ICC-01/04-01/06-3009.

⁵⁸⁶ ICC-01/04-01/06-3129.

⁵⁸⁷ STAHN C., "Reparative Justice after the *Lubanga* Appeal Judgment. New Prospects for Expressivism and Participatory Justice or "Juridified Victimhood" by Other Means?", *op. cit.* note 111, p. 804.

nécessaires pour se prononcer sur les réparations⁵⁸⁸. Ce dernier a conduit des consultations avec les victimes et remis son rapport à la Cour en décembre 2014⁵⁸⁹, après quoi, la Chambre a ordonné au Représentant légal des victimes de déposer toutes les demandes en réparation – y compris de nouvelles demandes – auprès du Greffe⁵⁹⁰, avant le 1^{er} décembre 2015⁵⁹¹. L’attribution de ces tâches au Greffe et au Représentant légal plutôt qu’au Fonds ne signifie pas que le Fonds soit exclu de la procédure. Ces décisions sont d’ailleurs conformes au Règlement du Fonds puisque celui-ci nécessite une ordonnance de réparation pour être saisi, or cette ordonnance n’a pas encore été prononcée. En mai 2015, le Fonds a tout de même rédigé des observations sur la procédure de réparation dans l’affaire *Katanga*⁵⁹². Reste donc à déterminer dans quelle mesure ses préconisations seront prises en compte par la Chambre. Enfin, l’attribution de tâches au Greffe et au Représentant légal ne préjuge pas de l’attribution ou non au Fonds de la mission de mettre en œuvre la future ordonnance de réparation de la Cour.

2) Les juridictions nationales

189. Lorsque l’argent des subventions est détourné, mal géré, les Fonds doivent pouvoir obtenir la condamnation des responsables et la restitution des fonds. Aux Fonds humanitaires, aucune procédure formalisée de règlement des différends n’a été instituée. Le recours à la procédure d’arbitrage de la CNUDCI est prévu par le modèle de contrat du HCDH avec les tiers bénéficiaires de subventions⁵⁹³. Toutefois, le Fonds a choisi de ne pas

⁵⁸⁸ Trial Chamber II, Situation in the Democratic Republic of the Congo, in the case of *The Prosecutor v. Germain Katanga*, Order instructing the Registry to report on applications for reparations, 27 August 2014, ICC-01/04-01/07-3508. La Chambre a chargé le Greffe de compléter et actualiser les informations fournies par les victimes ayant demandé à participer aux procédures et/ou des réparations. Le Fonds était mentionné par la Chambre comme source potentielle pour informer le rapport du Greffe, mais la Section de la Participation des Victimes et de la Réparation (SPVR) du Greffe, ainsi que le Fonds lui-même, ont jugé que ce dernier n’était pas en position pour fournir les informations spécifiques demandées par la Cour (§9-10). Le Fonds a seulement partagé avec le Greffe ses méthodes et son expérience en matière de consultations des victimes. Voir ICC-ASP/14/14, §29.

⁵⁸⁹ Registry, Situation in the Democratic Republic of the Congo, in the case of *The Prosecutor v. Germain Katanga*, Registry Report on Applications for Reparations in accordance with Trial Chamber II’s Order of 27 August 2014, 15 December 2014, ICC-01/04-01/07-3512.

⁵⁹⁰ Chambre de première instance II, Situation en République démocratique du Congo, *Affaire Le Procureur c. Germain Katanga*, Décision sur la demande de clarification concernant la mise en œuvre de la Règle 94 du Règlement de procédure et de preuve et étapes ultérieures de la procédure, 8 mai 2015, ICC-01/04-01/07-3546.

⁵⁹¹ Chambre de première instance II, Situation en République démocratique du Congo, *Affaire Le Procureur c. Germain Katanga*, Décision relative aux requêtes du Représentant légal commun des victimes et du Greffe aux fins de prorogation de délai fixé pour la transmission et le dépôt des demandes en réparation, 21 septembre 2015, ICC-01/04-01/07-3599.

⁵⁹² The Trust Fund for Victims, Situation in the Democratic Republic of the Congo, in the case of *The Prosecutor v. Germain Katanga*, Observations on Reparations Procedure, 13 May 2015, ICC-01/04-01/07-3548.

⁵⁹³ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, Grant agreement, §4.1.

utiliser ces clauses afin de simplifier ses procédures administratives⁵⁹⁴. Le recours au juge étatique peut donc être envisagé. Le Fonds pour les victimes de torture annonce d'ailleurs cette éventualité dans ses lignes directrices⁵⁹⁵. Aucun des Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire n'a toutefois la capacité d'agir lui-même en justice. Si ils souhaitent entamer une action judiciaire, les Fonds du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, qui ne jouissent pas d'une personnalité juridique propre sur le territoire des Etats membres des Nations Unies, doivent impérativement passer par l'intermédiaire de l'Organisation. En vertu de nombreux textes⁵⁹⁶, l'Organisation des Nations Unies détient la personnalité juridique interne sur le territoire de ses États membres. Elle peut ainsi agir en justice⁵⁹⁷ pour le compte des Fonds⁵⁹⁸.

190. Certains facteurs s'opposent cependant à une telle action de l'Organisation pour le compte des Fonds. Tout d'abord, afin de pouvoir attaquer un bénéficiaire, l'Organisation des Nations Unies devrait lever son immunité⁵⁹⁹. En vertu des accords conclus avec les pays d'accueil, L'Equipe de pays des Nations Unies (EPNU) qui représente l'Organisation au niveau local – même en présence d'une émanation du HCDH –, jouit d'une immunité diplomatique dans le cadre de ses actions. Jusqu'à présent, cette immunité n'a jamais été levée dans le but de recouvrer une subvention détournée. Par ailleurs, une procédure judiciaire ne serait souvent pas rentable, les sommes octroyées par les Fonds des Nations Unies étant généralement peu volumineuses. En outre, une telle action nécessite l'existence de procédures de restitution dans la législation de l'État et la solvabilité du bénéficiaire. Enfin, selon le Fonds pour les victimes de torture, lorsqu'un projet financé est mis en œuvre dans le pays où

⁵⁹⁴ Ce document et ces informations ont été fournis par courrier électronique le 14 février 2014 par Ennio Boati, First Donor and External Relations Officer, Office of the High Commissioner for Human Rights (ancien membre du secrétariat du Fonds pour les victimes de torture).

⁵⁹⁵ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §106.

⁵⁹⁶ Voir l'article 104 de la Charte des Nations Unies, ainsi que la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités de l'ONU et les accords de siège avec les États hôtes.

⁵⁹⁷ Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, 13 février 1946, article premier, section 1 (c).

⁵⁹⁸ Le Secrétaire général est chargé de représenter en justice l'organisation devant les tribunaux internes. Voir LATTY F., « L'organe administratif intégré de l'organisation internationale », *op. cit.* note 549, p. 512.

⁵⁹⁹ Lorsque l'organisation internationale est demanderesse, la partie privée doit aussi être en mesure de faire valoir ses droits et d'introduire des demandes reconventionnelles. Par exemple, dans l'hypothèse où l'organisation internationale a accordé une subvention versée en deux tranches, a versé la première tranche mais a suspendu le versement de la seconde en raison de problèmes de gestion, et saisi les juridictions nationales pour obtenir le remboursement de la première tranche, si le bénéficiaire n'est pas condamné à rembourser, il devrait pouvoir demander l'exécution du contrat et donc le versement de la seconde tranche de la subvention. Si l'organisation internationale jouit d'une immunité de juridiction, elle ne peut pas être condamnée à verser le reste de la subvention et il existe un risque de déni de justice. Sur la renonciation à l'immunité des organisations internationales, voir ASCENSIO H., « Les différends opposant une organisation internationale à des personnes privées », in LAGRANGE E., SOREL J.-M., *Traité de droit des organisations internationales*, *op. cit.* note 30, pp. 1127-1130, 1143.

les victimes ont été torturées, si les coupables sont arrêtés, ces derniers risquent d'être torturés, ce qui s'avèrerait contre-productif. Les Fonds du HCDH ne sont donc ni directement capables, ni désireux de recourir aux tribunaux nationaux par le truchement de la personnalité juridique des Nations Unies pour recouvrer des sommes détournées. Il n'existe par conséquent aucun précédent d'action judiciaire exercée pour le compte des Fonds humanitaires⁶⁰⁰. La possibilité d'un recours en justice annoncée dans les lignes directrices de l'UNVFVT a donc une fonction purement dissuasive.

191. En cas de suspicion de fraude, les Fonds du HCDH entament des démarches non judiciaires. Le secrétariat du Fonds pour les victimes de torture requiert et finance un audit effectué par un auditeur indépendant, national ou international. Il effectue une visite de l'organisation afin de vérifier les comptes, rencontrer le personnel ainsi que les victimes. Le secrétariat peut dans ce cas être accompagné par les services financiers du Haut-Commissariat ou du PNUD ou par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI). Ceci a par exemple été le cas lors de suspicions de fraudes au Liban, au Mexique et au Bangladesh en 2010. Si la visite permet de conclure à une fraude, et en fonction du montant détourné (qui ne doit pas être supérieur au coût de la poursuite de la procédure), le secrétariat pourra transmettre l'affaire à l'Unité anti-fraude du BSCI. Cette Unité pourra tenter de récupérer les sommes détournées par divers moyens : persuasion, contact avec les autorités du pays dans lequel le projet est réalisé...⁶⁰¹ Dans tous les cas, l'organisation responsable de la fraude sera placée sur une liste noire qui sera partagée avec les autres donateurs institutionnels⁶⁰².

192. L'article XIII du modèle de contrat s'appliquant entre l'UNODC et les bénéficiaires de subventions versées par le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes prévoit un règlement des différends à l'amiable conformément au Règlement de conciliation de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI)⁶⁰³, et en cas d'échec le recours à l'arbitrage, conformément au Règlement

⁶⁰⁰ Information fournie par courrier électronique le 14 février 2014 par Ennio Boati, First Donor and External Relations Officer, Office of the High Commissioner for Human Rights (ancien membre du secrétariat du Fonds pour les victimes de torture).

⁶⁰¹ Information fournie par courrier électronique le 14 février 2014 par Ennio Boati, First Donor and External Relations Officer, Office of the High Commissioner for Human Rights (ancien membre du secrétariat du Fonds pour les victimes de torture).

⁶⁰² Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §108.

⁶⁰³ L'Assemblée générale des Nations Unies a recommandé l'application de ce Règlement dans sa résolution A/RES/35/52 du 4 décembre 1980.

d'arbitrage de la CNUDCI⁶⁰⁴. Ici encore, ce sont les Nations Unies qui ont la capacité de soumettre le différend au tribunal arbitral et qui sont parties à l'instance. S'agissant du Fonds au profit des victimes, le rapport d'audit de la Cour des comptes française de 2015 fait mention d'un différent entre le Fonds et l'un de ses partenaires d'exécution, réglé par le biais de la procédure de conciliation de la CNUDCI conformément aux dispositions du contrat unissant l'organisation subventionnée à la CPI⁶⁰⁵. Ceci indique que les contrats entre la Cour et les partenaires d'exécution du Fonds – ou du moins certains de ces contrats – prévoient aussi un règlement des différends conformément aux règles établies par la CNUDCI. Si la CPI devait agir en justice pour récupérer des sommes accordées par le Fonds ayant été détournées, elle ne pourrait le faire que devant les juridictions nationales des États reconnaissant sa personnalité juridique, c'est à dire les États Parties et tout autre État avec lequel la Cour a conclu une convention lui permettant d'exercer ses pouvoirs⁶⁰⁶.

Les Fonds ne peuvent donc agir en justice que par le truchement des organisations internationales auxquelles ils sont liés. Aux Fonds humanitaires, divers facteurs s'opposant à ce type d'action, les garants des contrats avec les bénéficiaires de subventions sont davantage les conseils d'administration, qui peuvent appliquer des sanctions à l'encontre des bénéficiaires, que le juge interne. Le recours à une procédure de règlement des différends à l'amiable ou à l'arbitrage conformément aux règles établies par la CNUDCI se retrouve dans la pratique de l'ensemble des Fonds internationaux en faveur des victimes, sauf les deux Fonds du HCDH qui ont choisi de l'écarter par souci de simplification de leurs procédures administratives.

Sous-section II – Les privilèges et immunités

193. N'étant pas dotés d'une personnalité juridique distincte de celle des organisations internationales auxquelles ils sont liés, les Fonds internationaux sont protégés par les privilèges et immunités de ces organisations (A). Le personnel des Fonds, qui appartient au personnel de l'organisation internationale, bénéficie également à ce titre des privilèges et immunités qui lui sont reconnus (B).

⁶⁰⁴ L'Assemblée générale des Nations Unies a recommandé l'application de la version révisée en 2010 de ce Règlement dans sa résolution A/RES/65/22 du 6 décembre 2010.

⁶⁰⁵ ICC-ASP/14/13, §18.

⁶⁰⁶ Voir l'article 4(2) du Statut de Rome. Voir également MARTIN J-C. « La personnalité juridique interne de l'organisation internationale », *op. cit.* note 495, p. 471.

A) Les privilèges et immunités des Fonds internationaux

194. Les privilèges et immunités accordés aux organisations internationales sont de type fonctionnel et visent à leur permettre d'exercer leurs missions de manière indépendante⁶⁰⁷. Ces privilèges et immunités sont donc limités dans la mesure où les organisations internationales jouissent de compétences spécialisées. Ces limites sont quantitatives, mais pas qualitatives puisque les institutions internationales jouissent généralement d'une immunité de juridiction absolue – sauf renonciation expresse à propos d'une affaire précise. Les Fonds des Nations Unies, qui ne jouissent pas d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Organisation des Nations Unies, ne bénéficient pas non plus de privilèges et immunités propres. Dans la mesure où ils ont besoin du concours de l'Organisation pour accomplir tous les actes nécessaires à l'accomplissement de leur mandat, ces actes sont protégés par les privilèges et immunités reconnus à l'Organisation. La Charte des Nations Unies⁶⁰⁸ et les autres Conventions multilatérales qui la complètent⁶⁰⁹ reconnaissent aux Nations Unies et à ses biens et avoirs une immunité de juridiction sauf renonciation expresse dans un cas particulier. Aucun texte ne fournit d'indication concernant les privilèges et immunités du Fonds au profit des victimes. Comme les Fonds des Nations Unies, il doit passer par l'intermédiaire de la Cour pour accomplir les actes nécessaires à l'exécution de son mandat. Ces actes sont donc protégés par les privilèges et immunités reconnus à la Cour. En vertu de l'article 48 (1) du Statut de Rome, de l'Accord sur les privilèges et immunités de la Cour (APIC)⁶¹⁰, et de l'Accord de Siège conclu avec les Pays-Bas⁶¹¹, la Cour pénale internationale jouit sur le territoire des États Parties au Statut de Rome des privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de sa mission. L'immunité de la Cour est formulée dans les mêmes termes que celle des Nations Unies, il s'agit d'une immunité de juridiction absolue, sauf renonciation expresse dans un cas particulier⁶¹². Concernant l'immunité d'exécution, la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946 et l'APIC précisent qu' « *il est toutefois entendu que la renonciation*

⁶⁰⁷ Sur les immunités des organisations internationales, voir PINGEL I., « Les privilèges et immunités de l'organisation internationale », in LAGRANGE E., SOREL J-M., *Traité de droit des organisations internationales*, op. cit. note 30, pp. 626-656 ; CARREAU D., *Droit international*, op. cit. note 267, pp. 400-401.

⁶⁰⁸ Voir l'article 105(1).

⁶⁰⁹ Voir l'article 2, section 2 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946 ; la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées du 21 novembre 1947. Ces textes ont aussi été complétés par des Conventions bilatérales comme les accords de siège conclus avec les pays hôtes, et par les législations internes des États.

⁶¹⁰ ICC-ASP/1/3 (Part. II-E), articles 3 et 6.

⁶¹¹ ICC-BD/04-01-08, article 5.

⁶¹² ICC-ASP/1/3 (Part. II-E), article 6 (1).

ne peut s'étendre à des mesures d'exécution »⁶¹³. Lorsque le Greffier délègue au Directeur exécutif du Fonds certaines prérogatives, dans la mesure où il s'agit d'une délégation de pouvoir et non d'un transfert de capacité juridique, les actes accomplis sont également protégés par les immunités reconnues au Greffe de la Cour. Les comptes bancaires des Fonds internationaux étant des comptes des Nations Unies et de la Cour pénale internationale⁶¹⁴, les contributions volontaires versées sont donc protégées par les immunités des organisations internationales⁶¹⁵. Comme nous l'avons vu, l'immunité de l'Organisation contribue également à protéger les éventuels fraudeurs contre une action en justice⁶¹⁶.

B) Les privilèges et immunités du personnel des Fonds

195. En tant que fonctionnaires du Secrétariat des Nations Unies, le personnel chargé d'assurer la gestion des subventions versées par les Fonds humanitaires du HCDH et par le Fonds de l'ONUDC, jouit des privilèges et immunités reconnus aux fonctionnaires des Nations Unies. Ces privilèges et immunités sont reconnus aux fonctionnaires de l'Organisation en vertu de l'article 105 (2) de la Charte des Nations Unies et sont précisés à la section 18 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946. Ils jouissent ainsi « *de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle* ». De ce fait, si un fonctionnaire venait à percevoir des sommes d'argent pour masquer la mauvaise gestion d'un projet, favoriser l'attribution d'une subvention à une organisation, ou si il détournait de l'argent du Fonds – par exemple, en organisant un projet fictif dont il assurerait lui-même la gestion –, bénéficierait-il d'une immunité ? De tels actes ne devraient vraisemblablement pas être considérés comme effectués par les fonctionnaires en leur qualité officielle. Mais même si cela devait être le cas, la Convention précise que « *le Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation* »⁶¹⁷. Comme nous l'avons vu, le Secrétariat du Fonds au profit des victimes et son personnel sont rattachés à des fins administratives au Greffe de la Cour. Ainsi, en tant que partie du Greffe et, partant, de la Cour, le personnel du

⁶¹³ Voir l'article 2, section 2 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946 ; ICC-ASP/1/3 (Part. II-E), article 6 (1).

⁶¹⁴ Voir *supra*, §175 et s.

⁶¹⁵ ICC-ASP/1/3 (Part. II-E), article 6.

⁶¹⁶ Voir *supra*, §190.

⁶¹⁷ Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946, section 20.

Secrétariat bénéficie des mêmes privilèges, immunités et avantages⁶¹⁸. En vertu de l'APIC, les membres du personnel du Greffe jouissent « *d'une immunité absolue de juridiction pour les paroles et écrits ainsi que pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle* »⁶¹⁹. Contrairement à l'analyse du Fonds selon laquelle les membres du secrétariat du Fonds ne sont pas mentionnés dans l'APIC qui couvre le personnel de la Cour et en sont donc exclus⁶²⁰, les dispositions de la résolution de l'AEP prévoyant le rattachement du secrétariat du Fonds au Greffe devraient suffire à palier cette lacune de l'APIC et à assurer la protection du personnel du Fonds. En revanche, la remarque du Fonds selon laquelle la protection de l'APIC ne s'étend pas aux partenaires d'exécution du Fonds⁶²¹ est davantage fondée.

196. En tant qu'experts, en vertu de la Convention de 1946, les membres des conseils d'administration des Fonds des Nations Unies, « *lorsqu'ils accomplissent des missions pour l'Organisation des Nations Unies, jouissent, pendant la durée de cette mission, y compris le temps du voyage, des privilèges et immunités nécessaires pour exercer leurs fonctions en toute indépendance* »⁶²². Les membres des conseils d'administration jouissent donc de privilèges et immunités lors de leurs sessions organisées à Genève ou à Vienne, de leur participation aux sessions d'autres entités des Nations Unies en tant que représentants des Fonds, lorsqu'ils visitent des projets financés ou sur le point d'être financés par le Fonds, et lorsqu'ils rencontrent des donateurs. De même que pour les fonctionnaires, le Secrétaire général peut et doit lever cette immunité dans les cas où elle empêcherait que justice soit faite, lorsque cela ne porte pas préjudice aux intérêts de l'Organisation⁶²³. Aucune disposition n'accorde de privilèges et immunités spécifiquement aux membres du Conseil de direction du Fonds au profit des victimes. Leur protection étant indispensable pour garantir l'indépendance et la bonne administration du Fonds, il semble possible d'envisager une extension aux membres de ce Conseil des dispositions de l'APIC accordant des privilèges et immunités aux experts exerçant des fonctions pour la Cour⁶²⁴.

⁶¹⁸ ICC-ASP/3/Res. 7, §2.

⁶¹⁹ ICC-ASP/1/3 (Part. II-E), article 16. En vertu de l'article 26 de l'APIC, les privilèges et immunités du personnel du Greffe peuvent être levés par le Greffier « *dans les cas où ils entraveraient la marche de la justice et où ils peuvent être levés sans nuire aux fins pour lesquelles ils ont été accordés* ».

⁶²⁰ Voir ICC-01/04-01/06-2872, §226 et suiv.

⁶²¹ *Ibid.*, §226 et suiv.

⁶²² Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946, section 22.

⁶²³ *Ibid.*, section 23.

⁶²⁴ ICC-ASP/1/3 (Part. II-E), article 21.

Malgré certains oublis concernant les privilèges et immunités des instances du Fonds au profit des victimes, il est possible de conclure à la protection des Fonds internationaux et de leur personnel par les immunités des organisations internationales auxquelles ils sont intégrés. Les actes nécessaires à l'accomplissement de la mission des Fonds sont réalisés par les Nations Unies et la CPI, et sont donc couverts par des immunités absolues de juridiction et d'exécution. Le personnel des Fonds jouit d'immunités dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. Ces avantages doivent permettre aux Fonds et à leur personnel d'accomplir leur mission en toute indépendance.

Conclusion du Chapitre I

197. Les Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire ne sont pas des sujets de droit international distincts des organisations auxquelles ils sont liés. Ils sont dénués de personnalité juridique internationale et interne propre⁶²⁵. Ce sont les organisations internationales qui effectuent la plupart des actes nécessaires à l'accomplissement du mandat des Fonds. Le Fonds au profit des victimes détient tout de même certains pouvoirs, tels que la capacité d'émettre des décisions mais dont la portée est limitée, ou encore de participer aux procédures devant la Cour pénale internationale. Cette dernière prérogative du Fonds est très utile dans la procédure de réparation car elle permet à la Cour de bénéficier de l'expertise du terrain acquise par le Fonds dans le cadre de son mandat d'assistance et de prendre des décisions éclairées malgré son éloignement d'avec les situations dont elle a à connaître. Sans porter atteinte à l'absence de capacité juridique propre des Fonds, l'organisation internationale peut déléguer certains pouvoirs aux chefs de leurs secrétariats. Ces décisions contribuent à alléger et à accélérer les procédures et permettent aux Fonds de jouir d'une plus grande autonomie. À ce titre, la délégation par le Greffier de la CPI de l'exercice de certains pouvoirs administratifs au directeur exécutif du Fonds au profit des victimes doit être considérée comme bienvenue et devrait encore être étendue. Les Fonds internationaux, qui ont une capacité juridique quasiment nulle, n'ont donc pas besoin de privilèges et immunités propres. Les actes nécessaires à l'accomplissement de leurs mandats effectués par les organisations internationales sont couverts par les privilèges et immunités de celles-ci. Le personnel des Fonds, fourni par les organisations internationales, jouit également de la protection accordée

⁶²⁵ Ce constat est confirmé par le Fonds au profit des victimes. Voir TFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, p. 14.

au personnel des Nations Unies et de la CPI. Le fait que les Fonds et leur personnel puissent bénéficier des privilèges et immunités d'organisations internationales si puissantes garantit leur protection et leur indépendance. Toutefois, cette protection peut aussi avoir des inconvénients dans la mesure où elle peut nuire à l'efficacité du contrôle exercé par les Fonds sur les subventions. Ces éléments permettent d'affirmer l'absence d'autonomie juridique des Fonds internationaux. Bien que les actes nécessaires à la réalisation de la mission des Fonds soient accomplis *in fine* par les organisations internationales, il convient de déterminer si le rôle joué en amont par les instances des Fonds leur permet d'exercer l'indépendance reconnue par les textes.

CHAPITRE II

LE DEGRE D'INDEPENDANCE DES FONDS INTERNATIONAUX A L'EGARD DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

198. L'indépendance des Fonds internationaux est inscrite dans les textes qui les régissent et conditionne également leur efficacité. La bonne conduite par les Fonds des missions d'assistance et de réparation qui leur ont été confiées suppose l'absence d'intervention d'autres entités défendant des intérêts conflictuels dans l'administration de leur mandat. Comme nous l'avons vu, contrairement au Fonds au profit des victimes qui s'administre seul, les Fonds humanitaires du Haut-Commissariat aux droits de l'homme sont gérés par le Secrétaire général des Nations Unies. Nous tâcherons d'évaluer l'ampleur et la nature de l'influence exercée par cet organe sur les décisions prises par les Fonds. Nous nous attacherons ensuite à analyser le rôle des États membres qui bénéficient de certaines prérogatives au sein de l'Assemblée générale, mais peuvent également exercer une influence en tant que contributeurs des Fonds. La structure juridique du Fonds au profit des victimes est très différente de celle des Fonds des Nations Unies et sera étudiée séparément. Dans le cadre du mandat de réparation du Fonds, les décisions sont prises par la Cour pénale internationale et la question de l'indépendance est moins pertinente que dans le cadre du mandat d'assistance, sensé être exercé de manière autonome. Parmi les différentes interactions des organes de la Cour avec le Fonds, l'influence du pouvoir de censure accordé aux juges sur l'assistance aux victimes retiendra particulièrement notre attention (Section I). L'indépendance des Fonds sera ensuite examinée sous l'angle budgétaire. Nous déterminerons dans quelle mesure les Fonds financent eux-mêmes leur fonctionnement institutionnel et nous demanderons si les organisations internationales prennent suffisamment de dépenses à leur charge pour que les ressources nécessaires soient affectées à l'aide aux victimes. Cela nous conduira à évaluer si les frais engagés par les organisations internationales pour assurer le fonctionnement des Fonds sont suffisants pour garantir leur efficacité (Section II).

Section I – L’administration des Fonds internationaux

199. L’administration des Fonds signifie la gestion, la direction des Fonds, la prise de décision eu égard à tout ce qui les concerne, tant leur fonctionnement interne que les activités tournées vers les tiers. L’étude du rôle des différentes instances qui interviennent dans le processus d’administration des Fonds, pour décider des règles qui leur sont applicables et de la manière dont leurs ressources sont dépensées, nous permettra d’évaluer le degré d’indépendance des Fonds internationaux à l’égard des organisations internationales et des États qui les composent. Nous examinerons les circuits menant aux décisions finales et tâcherons d’identifier les menaces qui pèsent sur l’indépendance des Fonds, et partant, sur leur efficacité. Aux Nations Unies, le Secrétaire général intervient dans la gestion des Fonds. Celui-ci a une position ambiguë puisqu’il est à la fois administrateur des Fonds du HCDH et chef de l’administration de l’Organisation des Nations Unies. Les États membres peuvent par ailleurs s’immiscer dans la gestion des Fonds (Sous-section I). Au Fonds au profit des victimes, le circuit de la prise de décision est différent selon qu’il s’agit du mandat d’assistance ou du mandat de réparation. Dans les deux cas, la Cour dispose de prérogatives importantes pour influencer l’administration du Fonds (Sous-section II).

Sous-section I – L’administration des Fonds des Nations Unies

200. Les Fonds humanitaires sont administrés conformément à un corpus de règles (A), par le Secrétaire général (B), secondé dans cette tâche par un conseil d’administration (C), lui-même assisté d’un secrétariat (D). Nous expliquerons le fonctionnement de cette structure juridique en tâchant de déterminer si elle permet de préserver l’indépendance des Fonds et d’assurer leur efficacité. S’agissant du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes, la structure juridique chargée de son administration est sensiblement la même mais diverge tout de même sur le rôle accordé au Secrétaire général. Les États, en tant que membres des Nations Unies, de l’Assemblée générale, et contributeurs des Fonds, jouent également un rôle, institutionnalisé ou informel, dans l’administration des Fonds (E). Nous essayerons ici d’identifier comment les États peuvent influencer la gestion des Fonds. Enfin, l’absence de participation des organisations bénéficiaires de subventions et des victimes au processus décisionnel sera soulignée (F).

A) Les règles applicables

201. Certaines règles régissant l'administration des Fonds internationaux sont adoptées par l'organisation internationale à laquelle ils sont liés. Aux Nations Unies, les résolutions de l'Assemblée générale portant création des Fonds fournissent des critères succincts. Le Règlement financier et les règles de gestion financière des Nations Unies adoptés par l'Assemblée générale et le Secrétaire général fournissent également des directives pour l'administration des Fonds concernant les critères d'acceptation des contributions volontaires⁶²⁶, la comptabilité⁶²⁷, la réalisation d'audits internes⁶²⁸ et externes⁶²⁹... La circulaire du Secrétaire général sur la constitution et la gestion des Fonds d'affectation spéciale de 1982 définit les différentes catégories de Fonds d'affectation spéciale⁶³⁰, les attributions du Secrétariat dans la création et la gestion des Fonds⁶³¹. Elle régleme la constitution⁶³² et la dissolution des Fonds⁶³³, l'acceptation des contributions et annonces de contributions⁶³⁴. Concernant la gestion, elle prévoit par exemple l'établissement d'un plan de dépenses des contributions volontaires⁶³⁵, l'obligation de constituer une réserve⁶³⁶ ou encore le prélèvement de dépenses d'appui aux programmes sur les contributions volontaires⁶³⁷. L'administration des Fonds est aussi régleme par des règles spécifiques à chaque Fonds, dont les Lignes directrices à l'usage des organisations bénéficiaires des subventions. Ces normes spéciales sont largement déterminées par les instances propres des Fonds - les conseils d'administration mais aussi leurs secrétariats - avant d'être approuvées par le Secrétaire général et le directeur de l'ONU DC. Ces règles sont aussi souvent influencées par les recommandations du Bureau des services de contrôle interne chargé de l'audit interne des Fonds et de proposer des réformes pour améliorer leur efficacité. Au Fonds pour les victimes de la torture, de nombreuses règles ont été inspirées par des recommandations du BSCI, telles

⁶²⁶ ST/SGB/2013/4, articles 3.12 et 3.13.

⁶²⁷ *Ibid.*, articles 6.2 et suivants.

⁶²⁸ *Ibid.*, article 5.15.

⁶²⁹ *Ibid.*, articles 7.1 et suivants et l'Annexe.

⁶³⁰ ST/SGB/188, §12-15.

⁶³¹ *Ibid.*, §16-46.

⁶³² *Ibid.*, §19-25.

⁶³³ *Ibid.*, §44-46.

⁶³⁴ *Ibid.*, §26-30.

⁶³⁵ *Ibid.*, §39. Les dépenses sont autorisées par le sous-secrétaire général aux services financiers (§40). Voir aussi §41-43.

⁶³⁶ *Ibid.*, §48.

⁶³⁷ *Ibid.*, §47.

que l'uniformisation de la définition de la torture⁶³⁸, la mise en place d'un système de gestion des subventions en ligne⁶³⁹ ou encore la modification du cycle de financement⁶⁴⁰.

B) Le pouvoir de décision du Secrétaire général

1) Une administration formelle des Fonds par le Secrétaire général

202. Selon les résolutions portant création des Fonds humanitaires, ceux-ci sont administrés par le Secrétaire général. C'est donc à lui que reviennent les décisions finales concernant l'attribution des subventions et le montant à déboursier pour chaque projet. Il décide aussi d'entériner ou non les résolutions des conseils d'administration concernant la politique générale des Fonds comme la modification des cycles de subvention ou l'instauration d'une sélection parmi les projets éligibles à un financement par le Fonds pour les victimes de la torture. Mais avant d'être l'administrateur des Fonds humanitaires, le Secrétaire général est le plus haut représentant de l'Organisation des Nations Unies⁶⁴¹ et assure à ce titre la haute direction administrative de l'Organisation⁶⁴². Dans la structure juridique du Fonds au profit des victimes de la CPI, le Conseil de direction, maître des décisions du Fonds, n'a pas d'autre rôle que d'assurer la gestion du Fonds. Néanmoins, ces deux missions du Secrétaire général ne sont pas contradictoires et s'agrègent l'une à l'autre. L'aide aux victimes est compatible avec la défense des valeurs des Nations Unies et s'incorpore à cette mission. Dès lors, le Secrétaire général peut se contenter d'exercer un rôle formel et suivre les avis éclairés des conseils d'administration qui sont les instances propres et exclusives des Fonds humanitaires animées par l'unique objectif de porter assistance aux victimes de violations des droits de l'homme. Comme nous le verrons dans la suite des développements, en pratique, l'approbation des recommandations des conseils

⁶³⁸ Voir E/CN.4/2005/55, recommandation 1.

⁶³⁹ *Ibid.*, recommandation 9.

⁶⁴⁰ *Ibid.*, §45-48, recommandations 7 (c), 10. Conformément à ces recommandations, l'organisation de deux sessions annuelles du Conseil d'administration a été instaurée, l'une en début d'année dédiée à la prise de décisions concernant les questions de politique générale du Fonds, l'autre à l'automne consacrée à l'examen des projets et à l'octroi des subventions pour l'année suivante. Auparavant, le Conseil d'administration tenait une session unique au mois de mai au cours de laquelle il approuvait les subventions pour l'année en cours. Les décisions étaient communiquées aux organisations bénéficiaires en juin-juillet et les subventions transférées en août. Ce financement rétroactif obligeait les bénéficiaires des subventions à utiliser d'autres fonds pour la première moitié de l'année, et à dépenser ensuite la subvention rapidement pour la fin décembre. Cette recommandation a été inspirée par les préoccupations des membres du personnel en charge de la gestion des projets interrogés.

⁶⁴¹ Voir l'article 97 de la Charte des Nations Unies.

⁶⁴² LATTY F., « L'organe administratif intégré de l'organisation internationale », *op. cit.* note 549, p. 495.

d'administration par le Secrétaire général est quasiment automatique et ne constitue habituellement qu'une formalité. En tant qu'experts, ce sont eux qui dans la pratique déterminent les décisions sur le plan substantiel.

203. Le Secrétaire général n'intervient pas dans l'administration du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes, géré par l'ONUDC⁶⁴³. C'est donc le directeur de l'Office qui approuve les recommandations du conseil d'administration. Toutefois, en pratique la différence est mineure puisque dans le cas des Fonds du HCDH, les décisions sont généralement prises par le Haut-Commissaire aux droits de l'homme, au nom du Secrétaire général. Le Haut-Commissaire a le rang de Secrétaire général adjoint. Le Directeur de l'Office a le rang de Sous-secrétaire général. Ainsi, dans le cas du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes, la pratique qui consiste à faire adopter les décisions finales concernant l'administration d'un Fonds par un Secrétaire adjoint ou Sous-secrétaire a été institutionnalisée.

204. Si le Secrétaire général ne joue qu'un faible rôle dans le processus de décision des Fonds des Nations Unies, en revanche, il a le pouvoir d'émettre des circulaires qui ont une portée générale dans l'ordre interne de l'Organisation. Il en a l'initiative. Comme nous l'avons vu plus haut, il a ainsi fixé les règles régissant la constitution, la gestion et la clôture des Fonds d'affectation spéciale⁶⁴⁴, catégorie à laquelle appartiennent les deux Fonds humanitaire du HCDH et le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes.

205. En tant qu'administrateur des Fonds humanitaires, le Secrétaire général présente deux fois par an des rapports concernant les activités des Fonds à l'Assemblée générale autour du mois d'août et au Conseil des droits de l'homme autour du mois de janvier. Ces rapports sont préparés par le secrétariat des Fonds.

⁶⁴³ La résolution A/RES/64/293 portant création du Fonds ne prévoit pas que celui-ci doive faire rapport périodiquement au Secrétaire général sur ses activités. Ainsi, il ne le fait pas, contrairement aux autres Fonds des Nations Unies. L'absence de cette disposition est étonnante. Il semble que la création de ce Fonds ait été spontanée. Les rédacteurs de la résolution se sont inspirés des Fonds du HCDH sur certains points mais le processus de création n'a pas été très formel. Dans les faits, il pourrait en fait s'agir d'un oubli étant donné l'empressement avec lequel le paragraphe de la résolution relatif au Fonds a été rédigé. Information fournie lors d'un entretien téléphonique en février 2014 avec Monica Belalcazar, membre du personnel de l'UNODC et en charge de la gestion quotidienne du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes.

⁶⁴⁴ La circulaire ST/SGB/188 du 1^{er} mars 1982 annule et remplace la circulaire ST/SGB/146/Rev.1 du 19 octobre 1978.

Outre son rôle formel dans la prise de décision, le Secrétaire général dispose d'un pouvoir important qui est la nomination des membres des conseils d'administration de tous les Fonds en faveur des victimes de violations des droits de l'homme des Nations Unies.

2) La nomination des membres des conseils d'administration par le Secrétaire général

a) Les processus de nomination

206. L'organisation internationale à laquelle un Fonds est intégré exerce généralement un contrôle sur la composition des membres de son conseil d'administration. Aux Nations Unies, les membres des conseils d'administration sont nommés par le Secrétaire général. Bien que le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes ne soit pas administré par le Secrétaire général, ce dernier a tout de même le pouvoir de nommer les membres de son conseil. En pratique, les membres des conseils d'administration des Fonds humanitaires sont choisis par le Haut-Commissaire aux droits de l'homme. Le secrétariat diffuse un appel dans les réseaux liés au domaine de compétence du Fonds et établit une liste, qu'il transmet au Haut-Commissaire. Celui-ci propose une liste de cinq membres au Secrétaire général, qui procède à leur nomination⁶⁴⁵. Le choix du Haut-Commissaire est souvent limité étant donné la difficulté qu'éprouve généralement le secrétariat à trouver des experts chevronnés qui acceptent de se porter candidats, et il arrive même parfois qu'un seul candidat se propose par région⁶⁴⁶. Le choix est tellement limité qu'il arrive que des membres appartiennent à plusieurs conseils d'administration de Fonds internationaux traitant de thématiques similaires. Ainsi, deux des membres du Conseil de l'UNVFVS ont été nommés au Conseil du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes. Ces doubles nominations se justifient également par la volonté du Secrétaire général de favoriser l'interaction, la coopération et le partage de connaissance entre les Fonds⁶⁴⁷.

207. Contrairement aux membres du Conseil de direction du Fonds au profit des victimes, les membres des conseils d'administration des Fonds des Nations Unies ne sont

⁶⁴⁵ Les présidents des conseils d'administration sont ensuite élus par les membres de ces conseils.

⁶⁴⁶ Il est arrivé que des sessions du Conseil d'administration du Fonds pour les victimes de la torture soient repoussées en raison de l'absence de candidats. La session de novembre 2011 a par exemple eu lieu en janvier 2012 car le secrétariat n'avait trouvé personne pour représenter le groupe des États d'Europe orientale. Certains postes peuvent aussi rester vacants durant plusieurs mois après une démission.

⁶⁴⁷ Théo Van Boven a aussi été membre des conseils de l'UNVFVS et de l'UNVFVT à des périodes différentes.

donc pas élus par les États membres de l'organisation internationale. La résolution portant création du Fonds pour les victimes de la torture prévoit néanmoins une nomination « *en consultation avec leurs gouvernements* »⁶⁴⁸. La résolution portant création du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes prévoit une nomination « *en consultation avec les États Membres* »⁶⁴⁹. Les États peuvent donc être consultés mais leur l'opinion n'est pas décisive. L'Inde avait par exemple été consultée sur le choix d'un candidat au Conseil de l'UNVFVT, et bien qu'elle ne l'ait pas appuyé, il a tout de même été choisi⁶⁵⁰. Les États n'ont pas de pouvoir de décision concernant la composition des conseils. Certains tentent pourtant d'influencer les nominations. Les États-Unis ont par exemple déjà essayé de proposer et d'appuyer la nomination d'un candidat américain au Conseil d'administration du Fonds pour les victimes de torture. Mais celui-ci a été refusé en raison de la nécessité de limiter le contrôle des États-Unis sur le Fonds, cet État étant déjà son principal donateur⁶⁵¹. Ce refus démontre l'indépendance du Secrétaire général et de son cabinet par rapport aux États membres, même les plus influents. En application du paragraphe 2 de l'article 100 de la Charte des Nations Unies, les États membres ont pourtant l'obligation de ne pas chercher à influencer le Secrétaire général et le personnel du Secrétariat dans l'exécution de leur tâche⁶⁵². D'autres autorités peuvent également être consultées au cours du processus de nomination. Au Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes, il s'agit du Directeur de l'ONUDD⁶⁵³. Au Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage, il s'agissait du Président en exercice de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités⁶⁵⁴, qui a disparue avec la dissolution de la Commission des droits de l'homme en 2006. De nouvelles dispositions ne semblent pas avoir été prises depuis.

⁶⁴⁸ A/RES/36/151, §1 (c).

⁶⁴⁹ A/RES/64/293, §38.

⁶⁵⁰ Entretien avec le personnel du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de torture (janvier 2012).

⁶⁵¹ Entretien avec le personnel du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de la torture (janvier 2012).

⁶⁵² Sur les pressions exercées par les États membres sur les organes administratifs intégrés des organisations internationales, voir LATTY F., « L'organe administratif intégré de l'organisation internationale », *op. cit.* note 549, pp. 504-505. Voir également CARREAU D., *Droit international*, *op. cit.* note 267, pp. 398-399.

⁶⁵³ A/RES/64/293, §38.

⁶⁵⁴ A/RES/46/122, §1 (f).

b) Les critères de nomination

208. La composition des conseils d'administration des Fonds des Nations Unies doit tenir compte « *d'une répartition géographique équitable* »⁶⁵⁵. Cela signifie que les cinq membres des conseils doivent chacun représenter un des cinq groupes régionaux des Nations Unies : le groupe des États d'Afrique, le groupe des États d'Asie-Pacifique, le groupe des États d'Europe orientale, le groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes, et celui des États d'Europe occidentale et autres États⁶⁵⁶. Par ailleurs, les résolutions portant création des Fonds précisent que les membres des conseils doivent avoir « *l'expérience voulue dans le domaine des droits de l'homme et, en particulier, des formes contemporaines d'esclavage* »⁶⁵⁷, ou « *une expérience pertinente dans le domaine de la traite des personnes* »⁶⁵⁸. Au Fonds pour les victimes de la torture, l'expression « *vaste expérience dans le domaine des droits de l'homme* » a été interprétée comme impliquant que les membres du Conseil ait chacun une vaste expérience d'un domaine dans lequel le Fonds fournit une assistance aux victimes de torture, la diversité de ces métiers devant être représentée au sein de chaque nouveau conseil. Le secrétariat recherche donc des psychiatres, des experts médico-légal, des avocats, des magistrats, spécialisés dans les soins ou la défense des victimes de torture, pouvant donner un avis éclairé sur les projets d'assistance médicale, psychologique, juridique... ou des défenseurs des droits de l'homme issus de la société civile ayant une expérience des ONG d'assistance aux victimes.

209. Pendant longtemps, assurer une répartition égalitaire femmes-hommes au sein des conseils d'administration des Fonds des Nations Unies n'était pas un critère pour la nomination des membres. Durant ses trois années d'existence, cinq hommes et une femme ont été nommés au Conseil d'administration du Fonds pour le Chili⁶⁵⁹. Jusqu'en 2007, une femme et quatre hommes ont siégé au Conseil du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage⁶⁶⁰ dont la composition n'a pas été renouvelée pendant 15 ans. Au Conseil d'administration du Fonds pour les victimes de torture, Mme Elisabeth Odio Benito

⁶⁵⁵ A/RES/46/122, §1 (f) ; A/RES/36/151, §1 (c) ; A/RES/64/293, §38.

⁶⁵⁶ Ce dernier groupe est le seul qui ne soit pas régional. En plus des États d'Europe occidentale, il comprend les États-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, la Turquie et Israël.

⁶⁵⁷ Résolution 46/122, §1 (f).

⁶⁵⁸ Résolution 64/293, §38.

⁶⁵⁹ Le 14 août 1979, le Secrétaire général a nommé Mr Ghulam Ali Allana, M. Hans Danelius, Mme Marian Kamara, Mr Adam Lopatka et Mr Leopoldo Benites, remplacé en février 1980 par Mr Simon Alberto Consalvi.

⁶⁶⁰ Mme Tatiana Matveeva, Mr Swami Agnivesh, Mr Théo Van Boven, Mr José de Souza Martins et Mr Cheikh Saad-Bouh Kamara.

(1983-2003), Mme Sonia Picardo (2004-2009), Mme Savitri Goonesekere (2006-2011) et Mme Mercedes Doretti (2008-2014) ont été pendant vingt-huit ans les quatre seules femmes aux côtés de leurs collègues masculins⁶⁶¹. Alors que depuis 2005, le Secrétaire général avait demandé d'ajouter la parité des sexes aux critères de nomination des membres du Conseil⁶⁶², c'est seulement en 2011 que cette décision a été appliquée. La tendance s'est alors inversée et le Conseil compte désormais une majorité de femmes⁶⁶³. Entre 2007 et 2014, le Conseil du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage comptait également une majorité de femmes⁶⁶⁴. Le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes – dont le conseil compte actuellement cinq femmes⁶⁶⁵ –, ainsi que le Fonds au profit des victimes – dont le Conseil de direction compte actuellement deux femmes⁶⁶⁶ –, qui sont des institutions plus jeunes, ont depuis leur création favorisé la représentation des femmes. La nécessité d'assurer une répartition équitable femmes-hommes est d'ailleurs inscrite dans la résolution de l'AEP portant création du Fonds au profit des victimes⁶⁶⁷. Le respect de ce critère est capital, tant en raison de la nécessité de garantir une prise de décision qui reflète les opinions de membres des deux sexes, comme préconisé dans le domaine du maintien et du rétablissement de la paix et de la sécurité internationale par les résolutions sur les femmes, la

⁶⁶¹ Mr Ivan Tosevski (1983-2005), Mr Amos Wako (1983-2005), Mr Waleed Sadi (1983-1991), Mr Jaap Walkate (1989-2005), Mr Ribot Hatano (1992-2005), Mr Theo Van Boven (2004-2005), Mr Krassimir Kanev (2006-2011), Mr Joseph Oloka-Onyango (2006-2011) et Mr Derrick J. Pounder (2006-2011).

⁶⁶² A/60/215, 10 août 2005, §3 (b).

⁶⁶³ Mme Gaby Oré Aguilar (2014-2017), Mme Maria Cristina de Mendonca (2011-2017), Mme Anastasia Pinto (2011-2017) et Mr Morad El-Shazly (2011-2017). Mr Adam Bodnar a été nommé en 2013 suite à la démission de Mme Natasa Kandic nommée en 2011.

⁶⁶⁴ En décembre 2007, Mme Virginia Herrera Murillo (2007-2013) et Mr Cleophas Kwdjo Mally ont été nommés, et les mandats de Mme Gulnara Shahinian remplacée par Mme Klara Skrivankova (2009-2013), de Mme Prateep Unsongtham Hata et de Mr David Weissbrodt ont été prolongés. Le Conseil comptait alors 3 femmes sur 5 membres. En juin 2011, Mme Asma Jahangir, Mr George Omona et Mr Mike Dottridge ont été nommés et les mandats de Mme Herrera Murillo et de Mme Skrivankova ont été prolongés. Depuis 2014, ces deux dernières ont été remplacées par Mme Nevena Vuckovic Sahovic et Mr Leonardo Sakamoto. En juillet 2015, Mme Renu Rajbhandari a été nommée pour remplacer Mme Jahangir après sa démission. Le Conseil compte donc actuellement 2 femmes sur 5 membres.

⁶⁶⁵ En 2010, 4 femmes et un homme ont été nommés : Mme Aleya Hammad, Mme Saisuree Chutikul, Mme Virginia Murillo, Mme Klara Skrivankova et Mr Nick Kinsella. En décembre 2013 et jusqu'en 2016, quatre nouveaux membres ont été nommés : Mme Joy Ngozi Ezeilo, Mme Benita Ferrero-Waldner, Mme Ketevan Khutsishvili et Mme Virna Luque Ferro. Le mandat de Mme Chutikul a été reconduit.

⁶⁶⁶ En 2003, l'AEP a élu la reine Rania Al-Abdullah, Mr Oscar Arias Sanchez, Mr Tadeusz Mazowiecki, Son Eminence l'archevêque Desmond Tutu et Mme Simone Veil. Le Conseil comptait alors deux femmes. En 2006 et 2007, deux hommes ont été élus (Mr Arthur Napoléon Raymond Robinson et Mr Bulgaa Altangerel) pour remplacer un homme et une femme. Le Conseil ne comptait alors plus qu'une femme. En 2009, l'AEP a élu Mme Elisabeth Rehn (2009-2015), Mme Vaira Vīķe-Freiberga (2009-2015) Mme Betty Kaari Murungi (2009-2012), Mr Eduardo Pizarro Leongomez (2009-2012) et a reconduit le mandat de Mr Altangerel (2007-2012). En 2012, l'Assemblée a reconduit les mandats de Mme Rehn et Mme Vīķe-Freiberga, et élu Mr Denys Toscano Amores, Mr Sayeman Bula Bula et Mr Motoo Noguchi. En 2015, le mandat de Motoo Noguchi a été reconduit. Mme la Baronne Arminka Helić, Mme Mama Koité Doumbia et Mr Felipe Michelini ont été élus. Le candidat représentant les États d'Europe orientale s'étant retiré juste avant l'AEP, le membre du Conseil représentant cette région sera élu prochainement par le Bureau de l'Assemblée.

⁶⁶⁷ ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §3.

paix et la sécurité du Conseil de sécurité, que pour assurer la crédibilité et légitimité des Fonds internationaux.

210. Enfin, les conseils sont tous composés de cinq membres, siégeant à titre personnel et gracieux⁶⁶⁸. Leur mandat, d'une durée de trois ans, est renouvelable une fois. Les résolutions instituant les Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes et pour les victimes de torture ne prévoyaient pas la durée du mandat des membres des conseils d'administration. Celle-ci a été fixée ensuite par les conseils⁶⁶⁹. Au Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage, la durée était précisée mais la possibilité de renouveler le mandat seulement une fois à été ajoutée ensuite⁶⁷⁰. Certains experts nommés dans les années 1980 ont ainsi siégé pendant de longues périodes comme Ivan Tosevski et Amos Wako qui ont siégé pendant 22 ans, Jaap Walkate pendant 16 ans et Ribot Hatano pendant 13 ans.

211. Le pouvoir de nomination des membres des conseils d'administration par le Secrétaire général est important afin de garantir l'administration des Fonds par des personnes expérimentées, jouissant de hautes qualités morales, selon une composition paritaire. La sélection de personnes possédant des qualifications adéquates, relativement au domaine d'action de chaque Fonds, contribue à une gestion efficace des Fonds, par des personnes qui connaissent les violations des droits de l'homme endurées par les victimes, le contexte régional, comprennent les difficultés auxquelles les victimes sont confrontées, leurs besoins et savent orienter la politique des Fonds dans l'intérêt de celles-ci. Il est aussi important que ces personnes sachent déceler la fiabilité des candidats aux subventions, identifier les projets performants, élaborer des méthodes efficaces pour contrôler les programmes et convaincre les donateurs de contribuer aux Fonds. L'un des enjeux majeurs pour le Secrétaire général est également de garantir l'indépendance des conseils d'administration en empêchant toute immixtion des États dans la gestion des Fonds. Les membres des conseils représentent effectivement une zone géographique mais ils ne siègent pas en tant que représentants des États dont ils sont ressortissants. Ils sont des experts indépendants. Il est donc primordial que leurs États d'origine ne puissent leur transmettre aucune instruction, visant par exemple à favoriser l'octroi de subventions aux organisations d'un État en particulier. À l'inverse, un

⁶⁶⁸ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §16 ; ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §2.

⁶⁶⁹ À l'UNVFVT, la limite fixée a d'abord été de cinq ans et a été appliquée pour la première fois au Conseil nommé en 2006.

⁶⁷⁰ A/RES/46/122, §1 (f).

État peut souhaiter empêcher le versement d'aides à des projets d'assistance se déroulant sur le territoire d'un État avec lequel il a de mauvaises relations. Nous verrons plus loin que de telles tentatives ont eu lieu en utilisant d'autres moyens⁶⁷¹. Un État peut aussi vouloir empêcher l'octroi de subventions par le Fonds pour les victimes de torture aux organisations opérant sur son territoire, dans la mesure où comme nous l'avons vu, de tels financements peuvent être perçus comme des allégations de torture. Il est également essentiel que les membres du conseil d'administration de ce Fonds respectent la politique de confidentialité⁶⁷² en ne fournissant aucune information sur les projets, les organisations et les victimes assistées à leurs gouvernements, afin de ne pas compromettre la sécurité de celles-ci. La torture étant en effet par définition pratiquée par les agents de l'État, des gouvernements impliqués dans ces violations pourraient être intéressés par ce type d'informations. L'élection ou la nomination au sein des conseils d'administration de personnalités occupant des fonctions dans les instances étatiques de leurs pays, comme la reine Rania al-Abdullah de Jordanie élue en 2003 au Conseil de direction du Fonds au profit des victimes, peut dès lors être contestable. Toutefois, dans le cas du Fonds au profit des victimes dont la compétence *ratione loci* est beaucoup plus restreinte que celle des Fonds des Nations Unies, le risque de conflit d'intérêts entre les États dont les membres du Conseil sont ressortissants et le Fonds est moindre.

C) Le rôle des conseils d'administration

1) Un pouvoir de recommandation

212. Selon les résolutions portant création des Fonds des Nations Unies, les conseils d'administration ont seulement le pouvoir d'émettre des avis⁶⁷³ et n'ont pas de pouvoir de décision. Les recommandations des conseils sont souvent le fruit de la combinaison des suggestions des secrétariats et des orientations stratégiques des conseils d'administration rectifiant ces suggestions. Les conseils recommandent l'adoption des lignes directrices des Fonds régissant le financement des projets, déterminent les bénéficiaires et les montants des subventions, adoptent la politique générale du Fonds⁶⁷⁴ et les plans de dépenses⁶⁷⁵. Leurs

⁶⁷¹ Voir *infra*, §221.

⁶⁷² Voir *infra*, §213.

⁶⁷³ A/RES/46/122, §1 (f) ; A/RES/36/151, §1 (c) ; A/RES/64/293, §38.

⁶⁷⁴ Le BSCI avait recommandé que le rôle des conseils d'administration des Fonds du HCDH se concentre moins sur l'approbation des subventions et davantage sur la levée de fonds, l'adoption d'orientations politiques et stratégiques, la fourniture d'une expertise technique aux ONG bénéficiaires... Voir AUD/01835/07, recommandation 8.

recommandations sont généralement adoptées par consensus, et à défaut elles doivent recueillir la majorité des voix, soit 3 voix sur 5. Dans la pratique, le Secrétaire général entérine presque toujours les recommandations des conseils d'administration. Ce mode de fonctionnement où l'organe décisionnel entérine la position technique des experts est de plus en plus fréquent au sein des organisations internationales. Les organes décisionnels ne peuvent en effet pas posséder une expertise dans tous les domaines où ils doivent intervenir et la science des experts renforce la légitimité de leurs décisions⁶⁷⁶.

2) Le financement de projets confidentiels

213. L'indépendance des conseils d'administration des Fonds à l'égard des Nations Unies et de leurs États membres s'exprime notamment par le financement de projets confidentiels. Par défaut, le Fonds pour les victimes de la torture applique un principe de semi-transparence aux projets qu'il finance destiné à protéger ses bénéficiaires. En effet, certaines organisations bénéficiaires des subventions du Fonds et les victimes qu'elles assistent pourraient être mises en danger si le Fonds révélait leur existence ou attirait l'attention sur elles en rendant leur identité et leur action publique. Les autorités étatiques étant généralement impliquées dans les actes de torture commis, les organisations qui portent assistance aux victimes dans le pays où la torture a été perpétrée peuvent être menacées, tout comme les victimes qui recherchent une assistance. L'accès aux dossiers du Fonds est donc limité⁶⁷⁷. De plus, les organisations sont autorisées à protéger l'identité des victimes en ne mentionnant pas leurs noms dans les études de cas qu'ils soumettent au Fonds⁶⁷⁸. En revanche, lors des visites, le Fonds doit avoir accès aux données réelles⁶⁷⁹, quitte par exemple à engager un médecin pour consulter les données protégées par le secret médical. Lorsque les responsables des projets l'autorisent, seules certaines informations, formulées de façon volontairement vague sont rendues publiques, comme le nom de l'organisation ou son acronyme, le type d'assistance fournie et le pays ou l'aire géographique où le projet est réalisé. Selon le Secrétaire général, « *Tout donateur au Fonds accepte la nécessaire confidentialité de la procédure du Fonds. En effet, tout document ou renseignement*

⁶⁷⁵ Pour les attributions détaillées du Conseil d'administration de l'UNVFVT, en session et hors session, voir A/57/268, 26 juillet 2002. §9-16. Sur les attributions du Conseil d'administration et du secrétariat de l'UNVFVS au cours de la procédure d'octroi des subventions, voir A/60/273, 19 septembre 2005, §5-10.

⁶⁷⁶ Voir le phénomène de l' « *outsourcing* » des décisions, décrit par D'ASPREMONT J., « La composition des organes et le processus décisionnel », *op. cit.* note 576, p. 407.

⁶⁷⁷ Voir Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §38, 92.

⁶⁷⁸ *Ibid.*, §36.

⁶⁷⁹ *Ibid.*, §93, 94.

concernant un projet est confidentiel, afin de protéger les victimes de la torture et les membres de leur famille, ainsi que le secret professionnel des médecins, psychologues, kinésithérapeutes, infirmières, assistants sociaux, avocats et autres professionnels qui leur portent assistance et font confiance au Secrétaire général pour maintenir confidentiels les renseignements communiqués »⁶⁸⁰. La plupart des projets bénéficient, avec l'accord des responsables, de ce niveau de semi-confidentialité⁶⁸¹. Au Fonds au profit des victimes, le niveau de confidentialité par défaut est plus faible.

214. Dans un nombre de cas limités, le Conseil d'administration du Fonds pour les victimes de la torture et le Conseil de direction du Fonds au profit des victimes, guidés par des impératifs de sécurité, se sont autorisés à financer ou à recommander le financement de projets entièrement confidentiels. À l'UNVFVT, lorsque les responsables des projets refusent que toute information soit révélée, toutes les informations relatives à ces projets, jusqu'à leur existence-même, sont tenues secrètes. La seule information rendue publique est l'existence du financement de projets entièrement confidentiels⁶⁸². Au Fonds au profit des victimes, lorsque des partenaires d'exécution ne peuvent pas faire connaître publiquement leurs relations avec le Fonds, ce dernier se borne à mentionner l'œuvre menée par ses partenaires, sans révéler leur identité⁶⁸³. Ces décisions sont généralement prises conformément aux souhaits exprimés par des bénéficiaires qui craignent pour leur sécurité, soit qu'ils ne souhaitent pas attirer l'attention de l'État sur leurs activités, soit qu'une association avec le Fonds en question crée pour eux un danger⁶⁸⁴, soit que l'identité des victimes assistées soit particulièrement sensible. Un financement confidentiel peut aussi être octroyé lorsque la législation interne d'un État interdit aux ONG de recevoir un financement étranger⁶⁸⁵. Enfin, bien que l'affectation

⁶⁸⁰ A/57/268, 26 juillet 2002, §22.

⁶⁸¹ Le Fonds fait néanmoins parfois des entorses à cette politique. Dans ses documents de communication destinés à promouvoir son action, il publie le contenu de certains projets, sélectionnés avec l'accord des responsables en l'absence de risque sécuritaire.

⁶⁸² Voir le rapport de 1995 du Secrétaire général sur l'UNVFVT à l'Assemblée générale, A/50/512, 6 octobre 1995, §18 : « *Les projets seront considérés comme étant strictement confidentiels si les organisations en expriment le souhait* ». Selon ce rapport, cette année là, 65 organisations n'avaient pas autorisé le secrétariat à mentionner leur identité sur la liste des bénéficiaires en annexe (p. 24). Le rapport du BSCI sur l'UNVFVT indique que les donateurs peuvent demander à ce que leur identité soit tenue secrète. Voir E/CN.4/2005/55, §6.

⁶⁸³ ICC-ASP/9/2, 28 juillet 2010, §14.

⁶⁸⁴ Contrairement aux bénéficiaires du Fonds pour les victimes de torture qui craignent d'être repérées par les autorités, les bénéficiaires du Fonds au profit des victimes, opérant sur les territoires d'États qui coopèrent avec la Cour, sont généralement davantage préoccupés par les risques encourus du fait de la publicité de leur association avec le Fonds. Les partenaires du Fonds qui affichent leurs liens avec ce dernier peuvent en effet subir des menaces en raison de l'association pouvant être faite entre le Fonds et les enquêtes et poursuites menées par la Cour. Les victimes peuvent aussi subir des menaces et risquent en conséquence de ne pas se présenter pour obtenir des services.

⁶⁸⁵ Voir *infra*, §573-574.

discriminatoire des contributions soit interdite, certains donateurs demandent expressément à ce que leur contribution ne soit pas affectée à certains projets. Lorsque la contribution est tout de même acceptée par le Fonds, ces circonstances peuvent aussi justifier la confidentialité d'une subvention⁶⁸⁶.

215. Les informations concernant les projets confidentiels financés par le Fonds au profit des victimes sont communiquées à la Chambre préliminaire concernée⁶⁸⁷. Le Secrétaire général et le Haut-Commissaire aux droits de l'homme sont également informés des projets strictement confidentiels financés par l'UNVFVT puisqu'ils approuvent ces subventions. Toutefois, ni le public, ni les États – qui ont créé ces Fonds et de surcroît les financent – n'ont accès à ces informations. Dans le cas du Fonds pour les victimes de torture, il est donc plausible que des États, en tant que membres des Nations Unies, aient contribué à établir, voire financent, un Fonds qui subventionne des projets dans leur propre pays, dont ils ne savent rien, portant assistance à des victimes d'actes de torture dans lesquels ils sont impliqués. Par le biais de leurs conseils d'administration ou de direction, qui ont décidé ou recommandé ces financements, les Fonds sont ainsi indépendants vis-à-vis de l'organisation à laquelle ils sont intégrés, et des États membres, qui constituent également leur source quasi-exclusive de revenus. Le financement de projets confidentiels par l'UNVFVT démontre également l'indépendance et la dévotion du Secrétaire général des Nations Unies à la cause de l'assistance des victimes de torture. Ce dernier aurait en effet pu censurer une telle pratique. Le financement de projets confidentiels, et d'une manière plus générale la confidentialité qui règne au sein des Fonds, est une expression de la règle de l'autonomie des institutions internationales dans l'exercice de leurs compétences⁶⁸⁸.

216. Ces développements conduisent à se poser la question de savoir si cette activité n'excède pas les limites du mandat des Fonds et respecte les dispositions de leurs actes constitutifs, ou si elle constitue au contraire un abus de pouvoir. D'autant plus que les Fonds ont l'obligation de faire rapport sur leurs activités à l'Assemblée générale et au Conseil des droits de l'homme - et à l'Assemblée des États parties dans le cas du Fonds au profit des

⁶⁸⁶ Voir *infra*, §221.

⁶⁸⁷ Les documents confidentiels contenant des informations précises sur les projets en RDC (ICC-01/04-445-Conf + Conf-Anx) ont aussi été notifiés à l'Accusation et au Bureau du Conseil public pour la Défense.

⁶⁸⁸ Voir CARREAU D., *Droit international*, *op. cit.* note 267, pp. 398-400. La confidentialité peut également être considérée comme allant à l'encontre de l'exigence de transparence vis-à-vis des États membres, identifiée par Julien Cazala comme l'un des pré-requis à l'efficacité des organisations internationales. Voir CAZALA J. « Appréciation de l'efficacité de l'organisation internationale », in LAGRANGE E., SOREL J-M., *Traité de droit des organisations internationales*, *op. cit.* note 30, pp. 969-970.

victimes⁶⁸⁹. Les conseils d'administration et de direction des Fonds, qui ont pour mandat de porter assistance aux victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, ont choisi de porter secours aux victimes, où qu'elles se trouvent pour les Fonds des Nations Unies, et dans les États faisant l'objet d'une enquête de la CPI pour le FPV, en utilisant tous les moyens à leur disposition pour ne pas compromettre leur sécurité, et de faire primer cet impératif sur l'information des États membres. En vertu des résolutions portant création des Fonds, leur mission première est l'aide aux victimes. Le financement de projets confidentiels, lorsqu'il est indispensable à l'exécution de cette mission, entre donc assurément dans leurs compétences. L'efficacité de ces mécanismes implique dans certains cas de faire primer cette exigence sur toute autre considération. Une politique consistant à renoncer à porter assistance à certaines victimes en raison de la nécessité d'informer les États membres, et compte tenu du risque sécuritaire que créerait cette information, pourrait être considérée comme discriminatoire pour les victimes en question. Les conseils d'administration des Fonds ont utilisé à bon escient la règle de l'autonomie des organisations internationales, démontrant à cet égard l'utilité de ces institutions qui permettent de garantir l'aide aux victimes, quitte à contourner la volonté des États. Si besoin était, la théorie des pouvoirs implicites⁶⁹⁰ pourrait également être avancée pour justifier le financement de projets confidentiels. En effet, ce pouvoir peut être reconnu aux Fonds dans la mesure où il est nécessaire à l'exercice des fonctions qui leur ont été confiées dans leurs actes constitutifs.

217. Le financement de projets confidentiels par le Fonds pour les victimes de la torture comporte toutefois des risques pour celui-ci, car les organisations qui bénéficient de ces subventions ne disposent d'aucun reçu pour prouver que la subvention a bien été dépensée conformément aux instructions du Fonds. Elles ne peuvent pas effectuer d'audit et le Fonds ne peut pas leur rendre visite. Elles échappent ainsi au contrôle normalement exercé par le Fonds sur les projets qu'il finance. Au Fonds au profit des victimes, les organisations qui bénéficient de mesures de confidentialité en RDC et en Ouganda ne se cachent pas des autorités mais de groupes armés. Un certain contrôle, discret, est donc possible.

⁶⁸⁹ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §76 ; A/RES/36/151, §1 (d) ; E/CN.4/RES/1991/36 ; E/CN.4/RES/2000/43, 20 avril 2000, §41 ; E/CN.4/RES/2002/38, 22 avril 2002, §36 ; Conseil des droits de l'homme, Rapports et études des mécanismes et des titulaires de mandats, A/HRC/DEC/2/102, 6 octobre 2006, §3 ; A/RES/68/156, 14 février 2014, §44.

⁶⁹⁰ Voir *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif*, 11 avril 1949, C.I.J. Recueil 1949, p. 174, pp. 179-182. Voir également KLEIN P., « Les compétences et pouvoirs de l'organisation internationale », *op. cit.* note 535, pp. 726-732.

218. Enfin, il convient de préciser que la confidentialité peut aussi être motivée par l'absolue nécessité pour les Fonds de conserver leurs sources de financement. Leur mode de financement par des contributions volontaires les rend vulnérables et la confidentialité peut leur éviter de mettre en péril la contribution d'un État en raison du financement d'un projet particulier⁶⁹¹.

D) Le rôle des secrétariats

219. Les secrétariats, qui sont chargés d'assister les conseils d'administration, préparent leur travail et émettent des suggestions à leur attention pour les aider à accomplir leur mission. Cette aide est précieuse, car étant en charge de la gestion quotidienne du Fonds, les membres des secrétariats ont une connaissance accrue des projets. Ils jouissent aussi parfois d'une expérience plus longue au sein des Fonds que les membres des conseils. En outre, aux Nations Unies, les secrétariats jouent également un autre rôle que celui d'assister les conseils d'administration. Les membres du secrétariat du Fonds pour les victimes de la torture estiment eux-mêmes être au service des conseils d'administration durant les sessions de ces derniers, et au service du Secrétaire général en dehors de ces sessions⁶⁹². À ce titre, ils émettent des opinions sur les recommandations du Conseil d'administration, à l'attention du Secrétaire général. En tant qu'experts externes à l'Organisation, les membres des conseils ont généralement une connaissance superficielle des règles internes à l'Organisation. Les secrétariats sont donc les garants du respect de ces règles. Le secrétariat du Fonds pour les victimes de torture a par exemple déjà ainsi émis une opinion allant à l'encontre d'une résolution du Conseil qui proposait d'instaurer des subventions multi-annuelles aux organisations, en soulignant que cette proposition violait la règle des Nations Unies selon laquelle la programmation des ressources des Fonds généraux d'affectation spéciale est annuelle⁶⁹³. Cette résolution du Conseil n'a finalement pas été entérinée par le Secrétaire général⁶⁹⁴. Malgré leur absence de pouvoir de décision, les secrétariats, qui ne sont en principe chargés que d'assurer la gestion administrative quotidienne des Fonds, et cantonnés à un rôle d'exécution, peuvent donc influencer les décisions du Secrétaire général, en influençant en amont les recommandations des conseils d'administration et en formulant des

⁶⁹¹ Voir *infra*, §223.

⁶⁹² Entretien avec le personnel du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de la torture (janvier 2012).

⁶⁹³ Voir ST/SGB/188, §13.

⁶⁹⁴ Entretien avec le personnel du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de la torture (janvier 2012).

opinions sur ces recommandations. Ceci relève du phénomène décrit par le Professeur Franck Latty selon lequel les secrétariats des organisations internationales peuvent parfois exercer un pouvoir d'influence sur les décisions prises par d'autres organes, et sortent ainsi de leur fonction administrative *stricto sensu* pour influencer la marche de l'organisation⁶⁹⁵. Il est d'ailleurs parfois difficile pour les membres des secrétariats de ne pas laisser transparaître leur propre subjectivité à travers leurs avis juridiques et techniques, supposés neutres.

Les recommandations des conseils d'administration, la prise de décision finale du Secrétaire général – ou du Directeur de l'ONU DC –, et les suggestions et opinions exprimées par les secrétariats induisent une certaine collégialité du processus de décision, qui participe à la pertinence des actes adoptés par les Fonds des Nations Unies. Chacun dispose d'une légitimité particulière pour exercer son rôle. En tant que spécialistes, les membres des conseils d'administration ont une connaissance technique des différents secteurs de l'assistance financée par les Fonds. Cependant, ils disposent de peu de temps pour appréhender le contenu de chacun des projets des candidats à une subvention. De plus, au début de leur premier mandat, ils ne connaissent généralement pas les organismes au sein desquels ils siègent. Ils suivent donc les propositions des secrétariats et les recommandations des auditeurs des Fonds (dont le BSCI). Les secrétariats disposent en effet d'une expérience accrue de la gestion de projets, ont étudié scrupuleusement les demandes de subvention et les rapports, connaissent le fonctionnement interne du Fonds et les règles des Nations Unies. Ils peuvent ainsi émettre des avis éclairés. Néanmoins, si ces avis sont largement suivis, ils sont tout de même révisés conformément aux grandes orientations de politique générale adoptées par les conseils d'administration. Le Secrétaire général – ou le Haut-commissaire aux droits de l'homme en son nom – et le Directeur de l'ONU DC, qui comptent parmi les personnalités les plus élevées dans la hiérarchie des Nations Unies, revêtent les recommandations des conseils de leur autorité, pour leur donner le caractère de décisions des Nations Unies. Cette collégialité apporte différentes formes de légitimité aux actes et permet à chacun des acteurs du processus de décision de se protéger derrière les suggestions, recommandations et décisions émises par les autres. *In fine*, le Secrétaire général, les Sous-secrétaires généraux et Secrétaires généraux adjoints sont responsables des décisions adoptées, tant face aux donateurs qu'au public. L'ensemble de ces acteurs, dont on a vu qu'ils jouissaient d'une indépendance significative, contribuent à la bonne conduite de la mission des Fonds. Comme nous avons déjà pu

⁶⁹⁵ LATTY F., « L'organe administratif intégré de l'organisation internationale », *op. cit.* note 549, pp. 507-508.

l'observer, l'indépendance des Fonds des Nations Unies est surtout menacée par les États membres.

E) Le rôle des États membres

220. Les États membres ne jouent aucun rôle formel dans l'administration des Fonds. Contrairement au Conseil de direction du Fonds au profit des victimes qui est nommé par l'Assemblée des États parties au Statut de Rome, les conseils d'administration des Fonds des Nations Unies ne sont pas nommés par l'Assemblée générale. Comme nous l'avons vu, certaines résolutions portant création de Fonds prévoient seulement une consultation des États⁶⁹⁶, ou seulement de ceux dont les candidats sont ressortissants⁶⁹⁷. Certains États membres tentent ainsi d'influencer la composition des conseils en essayant d'obtenir la nomination de leur ressortissants ou au contraire d'empêcher celle d'opposants politiques. La pratique démontre toutefois l'indépendance du Secrétaire général et du Haut-Commissaire aux droits de l'homme qui ont su résister aux pressions politiques des États et nommer les candidats qui leur semblaient les plus compétents pour occuper ces postes⁶⁹⁸.

221. Les États essayent non seulement de s'immiscer dans la nomination des membres des conseils d'administration, mais tentent aussi d'influencer l'affectation des contributions volontaires. En versant une contribution au Fonds pour les victimes de torture, certains gouvernements ont déjà indiqué que leur contribution ne devait pas être affectée au financement de projets dans certains pays déterminés⁶⁹⁹. En faisant cela, ces gouvernements s'ingèrent dans la gestion des Fonds et tentent d'influencer les politiques d'attribution des subventions. En vertu du Règlement et des règles de gestion financière des Nations Unies, ce type d'affectation est discriminatoire et donc interdite⁷⁰⁰. De plus, elle est impossible à respecter dans la mesure où l'affectation de contributions aux Fonds des Nations Unies constitue déjà une affectation spéciale des contributions versées au HCDH, et ne peut pas être spécifiée davantage⁷⁰¹. Les donateurs ne peuvent pas choisir en faveur de quelles victimes ou dans quelle zone géographique leur contribution sera utilisée. Ce choix appartient

⁶⁹⁶ A/RES/64/293, §38.

⁶⁹⁷ A/RES/36/151, §1 (c).

⁶⁹⁸ Voir *supra*, §206 et s.

⁶⁹⁹ Entretien avec le personnel du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de la torture (janvier 2012).

⁷⁰⁰ ST/SGB/2013/4, article 3.12.

⁷⁰¹ *Ibid.*, article 3.13.

exclusivement aux conseils d'administration et au Secrétaire général. Afin de ne pas perdre ces contributions, le Fonds les accepte tout de même en précisant qu'il ne pourra respecter cette affectation que dans la mesure où il dispose de ressources en proportion suffisante pour les affecter aux autres zones géographiques, et donc de manière à ne pas créer de discrimination. Toutes les contributions sont en réalité créditées au même compte et il n'est pas possible de vérifier à quelle fin chacune a été affectée. Le secrétariat tient donc sa promesse aux donateurs puisque des montants équivalents à celui de leur contribution sont forcément attribués à des projets réalisés en dehors de la zone bannie. Le Fonds finance en effet des projets dans le monde entier et sur tous les continents. Dans le même temps, il n'est pas en mesure de préciser aux donateurs les projets auxquels leur contribution a été affectée.

222. Si l'Assemblée générale ne joue aucun rôle dans l'administration des Fonds, ceux-ci sont cependant responsables devant elle. Elle est l'organe qui les a créés. En vertu du principe du parallélisme des formes institué par le Secrétaire général dans sa circulaire de 1982, selon lequel « *Un fonds d'affectation spéciale ne peut être clos que par l'autorité qui l'a constitué* »⁷⁰², elle est aussi celle qui a le pouvoir de les dissoudre. Jusqu'à présent, l'AGNU n'a dissout aucun des Fonds pour les victimes de violations des droits de l'homme. Le Fonds d'affectation spéciale pour l'Afrique du Sud, créé par le Secrétaire général, a également été dissout par ce dernier. Le Fonds pour le Chili n'a pas été dissout, son mandat a été étendu par l'Assemblée générale. L'Assemblée générale vote également le budget général des Nations Unies établi par le Secrétaire général. C'est donc elle qui détermine les moyens mis à la disposition des conseils d'administration des Fonds par le Secrétariat des Nations Unies. En outre, les conseils lui présentent des rapports annuels sur leurs activités. Après que la Commission des droits de l'homme a décidé d'inviter le Président du Conseil d'administration du Fonds pour le Chili à lui présenter un rapport écrit sur le fonctionnement du Fonds⁷⁰³, une pratique s'est instaurée dans ce sens. Les Fonds humanitaires ont présenté des rapports annuels à la Commission des droits de l'homme, puis au Conseil des droits de l'homme⁷⁰⁴.

223. Enfin, le financement de l'action des Fonds internationaux repose quasi-exclusivement sur les contributions versées volontairement par les États membres des

⁷⁰² ST/SGB/188, §44 à 46.

⁷⁰³ Rapport du Président du Conseil d'administration du Fonds des Nations Unies pour le Chili, E/CN.4/1364, 11 février 1980, §3 ; Voir également Commission des droits de l'homme, Résolution 11 (XXXV), 6 mars 1979.

⁷⁰⁴ Voir *supra*, note 689.

organisations internationales auxquelles les Fonds sont intégrés. Les contributions versées par les membres des Nations Unies représentent par exemple 99,7% des contributions au Fonds pour les victimes de torture. Ces contributions sont d'ailleurs généralement annoncées par les États lors de sessions d'organes des Nations Unies comme le Conseil des droits de l'homme ou encore le Comité contre la torture. Lorsqu'elles prennent des décisions, les instances des Fonds doivent tenir compte de cette donnée et du risque de perdre ces contributions entièrement assujetties au bon vouloir des États⁷⁰⁵. Par le biais de ce contrôle, le financement des Fonds au moyen de contributions volontaires compromet donc leur indépendance. Le financement de projets confidentiels démontre la volonté du Conseil d'administration du Fonds pour les victimes de torture de ne pas laisser les États orienter ses activités⁷⁰⁶ et lui permet de préserver son indépendance.

F) L'absence de participation des bénéficiaires au processus décisionnel

224. Aux Nations Unies, les bénéficiaires des subventions ne participent pas à la prise de décision. Comme nous le verrons de manière plus détaillée dans le titre relatif à l'action d'assistance des Fonds internationaux⁷⁰⁷, les bénéficiaires (organisations et victimes) ne participent pas aux sessions des conseils d'administration, sauf à titre consultatif de manière exceptionnelle. Cette absence de prise en compte des vues et préoccupations des victimes et des organisations qui leur portent secours révèle un certain mépris des principes démocratiques au sein des Fonds des Nations Unies⁷⁰⁸. D'autres Fonds ont adopté des procédures davantage participatives. Au Fonds au profit des victimes, les procédures d'assistance et de réparation prévoient la consultation des victimes à plusieurs étapes et leur participation active à la conception de l'aide dispensée⁷⁰⁹. Cela permet au Fonds de financer des programmes mieux adaptés aux besoins des bénéficiaires et de réduire le risque inhérent

⁷⁰⁵ Sur ce point, voir BASTID BURDEAU G., « Les finances des organisations internationales », *op. cit.* note 30, pp. 581-582.

⁷⁰⁶ COMBACAU J., SUR S., *Droit international public*, *op. cit.* note 447, p. 743.

⁷⁰⁷ Voir *infra*, §589 et s.

⁷⁰⁸ La participation des administrés aux procédures qui se déroulent au sein des administrations internationales est préconisée par la doctrine du droit administratif global. Voir BORIES C. (dir.), *Un droit administratif global? Actes du colloque organisé les 16 et 17 juin 2011*, *op. cit.* note 118. Voir également DYZENHAUS D., « Accountability and the Concept of (Global) Administrative Law », in CORDER H. (ed.), *Global Administrative Law: Development and Innovation*, Juta, Cape Town, 2009, pp. 3-31; HARLOW C., « Accountability as a Value in Global Governance and for Global Administrative Law », in ANTHONY G., AUBY J-B., MORISON J., ZWART T., *Values in Global Administrative Law*, Hart, Oxford, 2011, pp. 173-192; EL BOUDOUHI S., « Les qualités autres que celle(s) de membres », in LAGRANGE E., SOREL J-M., *Traité de droit des organisations internationales*, *op. cit.* note 30, pp. 350-371, notamment concernant l'exemple de la Banque mondiale (p. 369).

⁷⁰⁹ ICC-ASP/1/Res.6, §7 ; ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, § 49, 61 (c), 70 ; TFFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, p. 9, 24-25.

aux réparations et à l'assistance humanitaire d'engendrer de nouvelles injustices. Les États parties au Statut de Rome et diverses ONG ont également été consultés lors de l'élaboration du plan stratégique 2014-2017 du Fonds, avant son adoption par le Conseil de direction⁷¹⁰. Au Fonds humanitaire suisse, le pouvoir de décision appartenait à la Direction du Fonds, sous la supervision du Conseil fédéral suisse, mais les organisations qui présentaient les demandes d'assistance financière au Fonds et assuraient la distribution des sommes aux victimes étaient représentées au sein de la Commission consultative du Fonds⁷¹¹ et ont donc pris part aux recommandations adressées à la Direction du Fonds concernant les critères d'éligibilité et les décisions d'attribution⁷¹². Une démocratisation des procédures des Fonds des Nations Unies, grâce par exemple à la création d'une instance consultative composée de représentants d'organisations bénéficiaires et de collectifs de victimes, permettrait certainement aux conseils d'administration de mieux appréhender les réalités et difficultés du terrain lors de l'élaboration de nouvelles lignes directrices, stratégies ou politiques générales.

La structure chargée d'administrer le Fonds au profit des victimes comporte des similarités avec celles des Nations Unies, mais assure encore davantage d'indépendance au Fonds. Cette indépendance peut toutefois être menacée par l'intervention de la Cour.

Sous-section II – L'administration du Fonds au profit des victimes

225. Contrairement aux conseils d'administration des Fonds des Nations Unies dont le rôle se limite à émettre des recommandations, selon les règles applicables au Fonds au profit des victimes (A), son Conseil de direction est maître de ses décisions (B). Toutefois, son pouvoir est limité à plusieurs égards, tant dans le cadre de son mandat d'assistance que de son mandat de réparation, par les prérogatives accordées à la Cour qui permettent à cette dernière d'interférer dans le travail du Fonds (C). Nous examinerons comment la Cour use de son autorité et si celle-ci porte atteinte à l'indépendance du Fonds. L'Assemblée des États parties qui a institué le Fonds et adopté les règles qui le régissent s'est aussi arrogé certains pouvoirs (D).

⁷¹⁰ TFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, p. 5.

⁷¹¹ Voir l'ordonnance portant création du Fonds spécial en faveur des victimes de l'Holocauste/Shoah dans le besoin, *op. cit.* note 179, article 5 (1).

⁷¹² Au Fonds suisse, tout risque de conflit d'intérêt était écarté du fait que, contrairement aux Fonds internationaux, ce Fonds n'accordait pas de subvention aux organisations qui étaient de simples intermédiaires chargés de distribuer des sommes forfaitaires aux victimes. Les organisations n'avaient donc pas d'intérêt financier à ce que les sommes passent précisément par leur organisation plutôt que par une autre.

A) Les règles applicables

226. En vertu de l'article 79 du Statut de Rome, le Fonds au profit des victimes est « *géré selon les principes fixés par l'Assemblée des Etats Parties* »⁷¹³. Les règles d'administration du Fonds se trouvent donc dans les diverses résolutions de l'AEP applicables au Fonds, consolidées au sein du Règlement du Fonds. Selon la résolution de l'AEP instituant le Fonds, « *Le Règlement financier et les règles de gestion financière s'appliquent mutatis mutandis à l'administration du Fonds, sauf disposition contraire de la présente résolution* »⁷¹⁴. Des règles sont également édictées par le Conseil de direction, dans le respect du cadre établi par l'AEP. Les décisions du Conseil de direction doivent lui permettre de respecter les clauses des contrats conclus avec les donateurs du Fonds, et peuvent par ailleurs s'inspirer des recommandations des auditeurs internes et externes visant à améliorer la gestion du Fonds, comme celles émises par le Commissaire aux comptes⁷¹⁵. Ce rôle est assuré par une société d'audit externe. Jusqu'en 2011, il s'agissait de la société britannique *National Audit Office*. Depuis 2012, la Cour des comptes française assume cette responsabilité⁷¹⁶.

B) Le rôle du Conseil de direction

227. Le Fonds au profit des victimes est administré par son Conseil de direction. Ce dernier est chargé,

*« conformément aux principes déterminés par l'Assemblée des États Parties et aux dispositions du Statut de Rome et du Règlement de procédure et de preuve, de déterminer les activités et projets du Fonds ainsi que l'affectation des biens et sommes à la disposition de celui-ci, eu égard aux ressources disponibles et sous réserve des décisions prises par la Cour »*⁷¹⁷.

Le Conseil peut également influencer les principes déterminés par l'AEP. Celle-ci a adopté le Règlement du Fonds, mais conformément à la résolution portant création du Fonds, ce texte a

⁷¹³ Article 79 du Statut de Rome.

⁷¹⁴ ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §13.

⁷¹⁵ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §77.

⁷¹⁶ Ces audits sont effectués sur la base des normes comptables internationales pour le secteur public, dites normes IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*) et des politiques déclarées du Fonds en matière de comptabilité. Les normes comptables des Nations Unies dites UNSAS (*United Nations System Accounting Standards*) ont récemment été abandonnées. Voir ICC-ASP/14/13, p. 4. Les normes IPSAS ont été établies par la Fédération internationale des comptables dans le but d'améliorer la transparence financière et la responsabilité des institutions qui les utilisent.

⁷¹⁷ ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §7.

été élaboré à partir d'une proposition du Conseil de direction⁷¹⁸. À la troisième session de l'Assemblée, le Conseil a présenté un projet de Règlement⁷¹⁹, dont seules deux parties sur les trois proposées ont été adoptées. La troisième partie a finalement été adoptée à la session suivante après révision par le Bureau de l'AEP⁷²⁰. Ce pouvoir de proposition a permis au Conseil d'exercer une forte influence sur le contenu du Règlement. En outre, le Conseil peut également proposer des amendements au Règlement qui doivent être approuvés par l'AEP conformément à l'article 112 (7) du Statut de Rome⁷²¹. La troisième partie du projet de Règlement du Fonds proposée par le Conseil prévoyait que celui-ci puisse adopter des amendements provisoirement contraignants jusqu'à leur approbation ou leur rejet par l'Assemblée mais cette disposition a été supprimée⁷²². Conformément à la résolution instituant le Fonds selon laquelle le Conseil de direction peut aussi recommander la création d'une structure élargie, c'est à dire d'un secrétariat, à mesure que le volume de travail du Fonds s'accroît, le Conseil a également soumis une telle proposition⁷²³. La décision de créer le secrétariat a ensuite été prise par l'AEP⁷²⁴.

228. En plus des décisions prises par l'Assemblée des États Parties, la résolution portant création du Fonds établit deux autres limites au pouvoir de décision du Conseil de direction pour « *déterminer les activités et projets du Fonds ainsi que l'affectation des biens et sommes à la disposition de celui-ci* ». Il s'agit des ressources disponibles, ainsi que des décisions prises par la Cour. Cette dernière limite est davantage présente dans le cadre du mandat de réparation du Fonds que dans le cadre de son mandat d'assistance. Lorsqu'il exerce son mandat d'assistance, le Conseil de direction décide de la nécessité d'offrir une assistance aux victimes et de la sélection de projets qui méritent un financement, sous réserve d'une éventuelle censure de la Cour. Toutefois, ce pouvoir de la Chambre préliminaire ne s'exerce pas sur toutes les décisions du Conseil. Celui-ci détermine souverainement les montants à attribuer à chaque organisation bénéficiaire, le prolongement des subventions ou encore les modalités d'intervention du Fonds. Pour toutes ces décisions, le secrétariat peut émettre des suggestions, mais contrairement à la manière dont se déroule la procédure au sein des Fonds des Nations Unies, lorsque les décisions sont adoptées par le Conseil de direction, le

⁷¹⁸ ICC-ASP/1/Res.6, §3.

⁷¹⁹ ICC-ASP/3/14/Rev.1, 26 août 2004, Annexe A, Projet de Règlement du Fonds au profit des victimes.

⁷²⁰ JENNINGS M., "Article 79 Trust Fund", *op. cit.* note 107, p. 1441.

⁷²¹ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §78. Un amendement peut aussi être proposé par un État Partie ou par la Cour.

⁷²² ICC-ASP/3/14/Rev.1, Annexe A, §83.

⁷²³ *Ibid.*, Annexe B, Proposition pour la mise en place d'un Secrétariat du Fonds au profit des victimes.

⁷²⁴ ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §6.

secrétariat ne peut émettre aucune opinion. Le Bureau de l'AEP, le Président de la Cour, le Procureur et le Greffier peuvent également adresser au Conseil des propositions de points à inscrire à l'ordre du jour de ses sessions, accompagnées de mémoires explicatifs⁷²⁵. Dans le cadre de son mandat de réparation, le Conseil a seulement un pouvoir de proposition, là où la Cour n'a pas usé de son pouvoir de décision. Conformément aux instructions contenues dans l'ordonnance de réparation, il élabore un projet de plan de mise en œuvre, qui doit être approuvé par la Cour⁷²⁶. Le Fonds doit ensuite rendre compte à la Cour de l'avancement de l'exécution du plan⁷²⁷, et celle-ci peut intervenir, notamment pour régler les différends pouvant survenir sur la base du travail et des initiatives du Fonds⁷²⁸. La Cour a ainsi le premier et le dernier mot tout au long de la procédure de réparation.

229. La résolution de l'Assemblée des États Parties instituant le Fonds au profit des victimes, reprise par le Règlement du Fonds, prévoit que celui-ci doit procéder à des consultations avant de prendre certaines décisions. Avant de déterminer les activités et projets du Fonds, il doit « *consulter les victimes et leurs familles ou leurs représentants légaux, et pourra consulter tout expert ou organisation compétent* »⁷²⁹. Ces personnes ne peuvent émettre qu'un avis, mais le Fonds doit en tenir compte lorsqu'il prend des décisions ou fait des propositions. Le processus de décision du Fonds au profit des victimes est donc davantage participatif que celui des Fonds des Nations Unies. La participation des victimes au processus décisionnel permet une meilleure appréhension du mécanisme par les victimes qui se sentent écoutées, davantage de proximité entre l'institution et ses bénéficiaires et contribue à une plus grande pertinence des décisions, et partant, renforce l'efficacité du Fonds.

C) Le rôle de la Cour

230. Comme le précise la résolution portant création du Fonds au profit des victimes, le pouvoir de décision du Conseil de direction s'exerce, « *sous réserve des décisions prises par la Cour* »⁷³⁰. Étant donné les modes de saisine du Fonds au profit des victimes qui seront examinés dans la seconde partie, l'exercice par le Fonds de ses deux mandats est de toute

⁷²⁵ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §5.

⁷²⁶ *Ibid.*, §54, 57

⁷²⁷ *Ibid.*, §58

⁷²⁸ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §286.

⁷²⁹ ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §7 ; ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §49, 61(c), 70.

⁷³⁰ ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §7.

façon lié à la saisine de la Cour. Il est ainsi dépendant des décisions prises en ce sens par la Cour, les États, le Procureur et le Conseil de sécurité. Ces limites à l'autonomie du Fonds sont implicites. D'autres limites ont été instituées de manière explicite. Une fois la Cour saisie, la saisine du Fonds dépend de certaines décisions prises par le Procureur et les Chambres (1). Les Chambres peuvent ensuite censurer la décision du Conseil de direction d'entreprendre des activités d'assistance aux victimes (2). La Cour a également tenté de s'octroyer un pouvoir de décision dans l'affectation des ressources propres du Fonds (3). Enfin, le Greffier, qui a assuré des services pour le compte du Fonds lorsque ce dernier ne disposait pas encore de tous les moyens nécessaires à son fonctionnement, détient également des prérogatives. Mais bien qu'institutionnalisé dans les textes, le rôle du Greffe tend à s'atténuer (4).

1) Les décisions des Chambres et du Procureur nécessaires à la saisine du Fonds

231. Les modes de saisine du Fonds ne seront pas examinés ici⁷³¹. Seules seront brièvement énumérées les décisions requises de la part de la Cour afin que le Fonds puisse exercer son mandat, et qui, si elles ne sont pas prises, empêchent le Fonds d'intervenir. Dans le cadre du mandat d'assistance du Fonds, la Cour doit décider d'ouvrir une situation. C'est à dire qu'après renvoi d'une situation par le Conseil de sécurité ou un État Partie à la Cour, ou auto-saisine du Procureur, la Cour décide d'exercer sa compétence⁷³². Au vu des éléments dont ils disposent, le Procureur et si besoin les Chambres décident qu'il existe une base raisonnable pour ouvrir une enquête et que la Cour semble compétente. Ensuite le Conseil de direction peut décider d'entreprendre des activités en vertu de la règle 50 (a) (i) du Règlement du Fonds, à l'intérieur de cette situation où la compétence de la Cour semble établie. Il doit probablement attendre que le Procureur notifie sa décision aux États qui auraient normalement compétence à l'égard des crimes. Celui-ci ne doit pas surseoir à enquêter pour cause d'irrecevabilité au titre de l'article 18 du Statut de Rome. Dans le cadre du mandat de réparation du Fonds, la Cour doit avoir condamné un accusé et décidé d'accorder des réparations aux victimes. En vertu de la règle 50 (b) du Règlement du Fonds, celui-ci est saisi par l'émission d'une ordonnance de réparation, si la Cour décide de le charger de la mise en œuvre de cette ordonnance. Ainsi, le Fonds ne peut pas décider seul d'intervenir auprès des

⁷³¹ Sur le mode de saisine du Fonds dans le cadre de son mandat de réparation, voir *infra*, §307 et s. Sur le mode de saisine du Fonds dans le cadre de son mandat d'assistance, voir *infra*, §506 et s.

⁷³² Statut de Rome, article 13.

victimes. Lorsqu'il peut enfin prendre la décision de porter assistance aux victimes, la Cour a à nouveau le pouvoir de l'en empêcher.

2) Le pouvoir des Chambres de censurer les activités d'assistance

232. En vertu de la règle 50 (a) du Règlement du Fonds, lorsque le Conseil de direction décide d'entreprendre des activités au profit des victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour, il doit notifier sa décision à la Chambre compétente. La Cour peut dès lors l'informer par écrit qu'une activité ou un projet spécifique préjuge d'une question sur laquelle doit se prononcer la Cour, y compris la détermination de sa compétence, la recevabilité d'une affaire, ou viole la présomption d'innocence ou porte atteinte ou est contraire aux droits de l'accusé et à l'équité et à l'impartialité du procès⁷³³. Si la Cour ne répond pas à la notification dans un délai de 45 jours, ou si celle-ci a besoin de plus de temps, « *des consultations peuvent être entamées avec le Conseil de direction pour convenir d'une prolongation du délai* ». Faute d'accord, le premier délai de 45 jours est prolongé de 30 jours. À l'expiration du délai, le Conseil peut entreprendre les activités. Le travail de la Cour est ainsi prioritaire et le mandat d'assistance du Fonds ne doit pas l'entraver. Pour l'instant, la Cour n'a jamais usé de cette prérogative en censurant véritablement des activités prévues par le Fonds. Dans le cadre des situations en RDC et en RCA, la Cour a demandé au Fonds d'apporter davantage de précisions concernant les projets qu'il envisageait de financer⁷³⁴, mais cela n'a fait que retarder la mise en œuvre des projets, sans la compromettre.

233. Cette disposition constitue tout de même une atteinte importante à l'indépendance du Fonds. Au fil des décisions par lesquelles la Cour a autorisé le Conseil à entreprendre ses activités, celle-ci a développé des critères dans le cadre desquels les projets du Fonds doivent s'inscrire pour ne pas être censurés. Il ressort des décisions prises par les Chambres préliminaires I et II dans le cadre des situations en RDC, en Ouganda et en RCA⁷³⁵, que pour

⁷³³ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §50 (a) (ii).

⁷³⁴ Concernant la RDC, la Cour avait demandé au Fonds de lui transmettre certaines informations précises concernant les projets sélectionnés. En RCA, lors de sa première notification, le Fonds n'avait pas encore procédé à la sélection des projets, la Cour a donc estimé qu'elle ne pouvait pas se prononcer et a demandé au Fonds de lui soumettre une nouvelle notification lorsqu'il aurait sélectionné une série de projets.

⁷³⁵ Voir Chambre préliminaire II, Situation en Ouganda, Décision relative à la notification du Fonds au profit des victimes et à sa requête aux fins d'autorisation de répondre aux observations du Bureau du conseil public pour la Défense sur la notification, 19 mars 2008, ICC-02/04-126-tFRA ; Chambre préliminaire I, Situation en RDC, Décision sur la notification présentée par le Conseil de direction du Fonds au profit des victimes conformément à la règle 50 du Règlement du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, 11 avril 2008, ICC-01/04-492-tFRA ; Pre-Trial Chamber II, Situation in the Central African Republic, Decision on the « Notification by the

respecter la règle 50 (a) (ii) du Règlement du Fonds les activités doivent être définies en termes généraux et non-discriminatoires, sans référence à un auteur présumé, un crime spécifique, ou un lieu⁷³⁶. Elles doivent être sans rapport avec les procédures nationales, avec la procédure liée à l'enquête sur une situation ou avec toute affaire qui découlerait d'une telle enquête⁷³⁷. Elles doivent également cibler des groupes de victimes et non pas des victimes identifiées individuellement⁷³⁸. Elles doivent enfin être entreprises dans le cadre d'une situation pour laquelle la Cour a déjà ouvert une enquête⁷³⁹. Si les procédures judiciaires en cours exigent des précautions, certains critères peuvent toutefois être discutés, comme la limite de la compétence du Fonds aux situations où la Cour a ouvert une enquête. Cette exigence, qui limite fortement la compétence *ratione loci* du Fonds, n'était en effet pas nécessairement induite par les textes⁷⁴⁰.

234. Ce rôle du juge international dans une procédure d'assistance est inédit. Celui-ci a le pouvoir de censurer les activités que le Fonds souhaite entreprendre, et sans nécessairement les empêcher, de les encadrer afin qu'elles respectent certains critères. Aucun autre Fonds n'offre à une juridiction un tel pouvoir. Cette prérogative de la Cour constitue une atteinte importante à l'indépendance du Fonds au profit des victimes. Alors que les autres Fonds peuvent choisir librement les projets qu'ils veulent financer, le Fonds au profit des victimes doit entreprendre des activités et orienter la construction de projets conformément aux exigences de la Cour. Cette capacité offerte à la Cour de censurer les activités du Fonds peut paraître contestable. En effet, les activités d'assistance sont uniquement financées avec les ressources propres du Fonds, c'est à dire les contributions volontaires qu'il reçoit et les ressources que l'AEP peut décider de lui allouer. Il serait donc juste que le Fonds puisse dépenser ses propres ressources comme il l'entend. De plus, le Fonds mène ses activités d'assistance en dehors des procédures judiciaires qui se déroulent devant la Cour. C'est justement sur ce point que porte le contrôle exercé par la Cour. Cette disposition constitue seulement un garde-fou destiné à permettre aux Chambres de s'assurer que les activités du Fonds n'empiètent pas sur le travail de la Cour et ne portent pas atteinte aux principes du procès pénal. La Cour ne peut en aucun cas effectuer un contrôle d'opportunité en émettant un

Board of Directors in accordance with Regulation 50 a) of the regulations of the Trust Fund for Victims to undertake activities in the Central African Republic », 23 October 2012, ICC-01/05-41.

⁷³⁶ ICC-02/04-126-tFRA, p. 5

⁷³⁷ ICC-01/04-492-tFRA, p. 10

⁷³⁸ ICC-02/04-126-tFRA, p. 5.

⁷³⁹ ICC-01/04-492-tFRA, p. 10.

⁷⁴⁰ Voir *infra*, §522 et s.

jugement sur le bien-fondé, la qualité, l'utilité... des projets que le Fonds a choisi de financer. Il ne s'agit pas non plus d'un contrôle de légalité, consistant à juger si la sélection des projets opérée par le Fonds respecte les dispositions de son Règlement ou d'autres textes. La mission confiée à la Cour est seulement d'empêcher le Fonds d'entraver son travail, et non de contrôler l'efficacité de l'assistance aux victimes. Les missions du Fonds et de la Cour peuvent dès lors entrer en conflit. La limitation de la compétence du Fonds aux situations où la Cour a déjà ouvert une enquête va par exemple à l'encontre des intérêts des victimes se trouvant en dehors de ces situations, auxquelles le Fonds, même dans l'hypothèse où il disposerait de ressources financières suffisantes, ne peut pas porter secours.

Les activités d'assistance du Fonds n'ont jamais été censurées – et ne devraient pas l'être tant que le Conseil se conforme aux critères établis par la Cour –. Mais cette disposition permet à la Cour de maintenir les activités du Fonds dans des limites qu'elle a établies sans avoir à utiliser son pouvoir de censure. Elle exerce ainsi un certain contrôle sur le type d'activités pouvant être sélectionnées et les circonstances dans lesquelles celles-ci peuvent être entreprises, et ce contrôle n'est pas nécessairement orienté vers l'efficacité de l'assistance aux victimes.

3) La réserve destinée aux réparations

235. En interprétant le Règlement du Fonds, des juges de la CPI ont essayé de s'octroyer un certain pouvoir de contrôle sur les ressources propres du Fonds. En vertu de la règle 56 de ce Règlement :

« Le Conseil de direction détermine s'il faut compléter le produit de l'exécution des ordonnances de réparation par d' "autres ressources du Fonds" et en informe la Cour. Sans préjudice de ses activités (...), il fait tout ce qui est en son pouvoir pour gérer le Fonds en prenant en considération la nécessité de prévoir des ressources suffisantes pour compléter les réparations (...) ».

Sur la base de cette disposition, dans leurs réponses autorisant les activités d'assistance, les Chambres préliminaires ont recommandé au Fonds de calculer les sommes qui pourraient être nécessaires aux réparations pour déterminer les montants qu'il peut consacrer à ses activités d'assistance⁷⁴¹. Dans son ordonnance de réparation émise dans l'affaire *Lubanga*, la Chambre

⁷⁴¹ ICC-01/04-492-tFRA, p. 11.

de première instance I est allée plus loin en considérant que l'utilisation des ressources propres du Fonds pour financer les réparations ne relevait pas de la décision du Conseil de direction⁷⁴². Le Conseil avait émis une opinion contraire en estimant qu'il disposait d'un pouvoir de décision résultant non seulement de la formulation de la règle 56 mais également de l'indépendance du Fonds⁷⁴³. L'AEP avait adopté une position similaire⁷⁴⁴.

236. Cette décision de la Chambre de première instance semble curieuse. La règle 56 prévoit pourtant explicitement que le Conseil de direction détermine s'il faut compléter les réparations. Cette formulation offre indéniablement un pouvoir de décision au Fonds. Cette prérogative du Conseil a été reconnue par la Chambre d'appel dans son arrêt sur les réparations dans l'affaire *Lubanga*. Elle a considéré que la décision d'utiliser ou non les ressources propres du Fonds pour financer les réparations relevait exclusivement de la discrétion du Conseil de direction⁷⁴⁵. La Chambre s'est notamment appuyée sur l'historique de l'adoption de la règle 98(5) du RPP⁷⁴⁶. En effet, plusieurs délégations considéraient qu'il était important que le Fonds puisse constituer une source additionnelle de financement pour les réparations, et certaines souhaitaient que la Cour puisse ordonner au Fonds de compléter le financement des réparations. Mais il a été souligné que la Cour n'exerçait pas un contrôle ou une autorité totale sur le Fonds⁷⁴⁷. Une formulation intermédiaire a donc été choisie, selon laquelle les ressources propres du Fonds peuvent être utilisées pour les réparations. Il est intéressant de noter que la règle 98(5) du RPP, selon laquelle « *D'autres ressources du Fonds peuvent être utilisées au profit des victimes sous réserve des dispositions de l'article 79* », a été interprétée dans différents buts, parfois contradictoires. Cette règle sert de base juridique à l'établissement d'autres sources de financement du Fonds, qui s'ajoutent au produit des ordonnances de réparation, amendes et confiscations. La règle 98(5) sert l'argumentation de la Chambre d'appel selon laquelle l'utilisation des ressources du Fonds aux fins de réparation n'est pas obligatoire. Ici, l'expression « *au profit des victimes* » est interprétée comme signifiant « *aux fins des réparations* ». Mais le Conseil de direction du Fonds s'appuie également sur cette règle pour établir que les ressources du Fonds peuvent être utilisées à

⁷⁴² Voir ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §271-273.

⁷⁴³ Voir Eighth Annual Meeting of the Board of Directors of the Trust Fund for Victims, 21-22 March 2011, Decision 14; ICC-01/04-01/06-2872.

⁷⁴⁴ ICC-ASP/12/Res.5.

⁷⁴⁵ The Appeals Chamber, ICC-01/04-01/06-3129, §4, 110-116. Pour une opinion convergente, voir ELASSAL E.-F., « Le régime de réparation de la Cour Pénale Internationale ; analyse du mécanisme en faveur des victimes », *Revue québécoise de droit international*, vol. 24, n°1, 2011, pp. 305-306.

⁷⁴⁶ ICC-01/04-01/06-3129, §111.

⁷⁴⁷ SAABEL E., « Article 79 », *op. cit.* note 71, pp. 1708-1709.

d'autres fins que les réparations, soit l'assistance aux victimes. Dans ce cas, l'expression « *au profit des victimes* » est interprétée comme signifiant « *à d'autres fins que les réparations* ».

237. Cette décision doit être approuvée dans la mesure où elle correspond davantage à la lettre de la règle 56. Elle semble également plus juste et plus opportune d'un point de vue pratique. En effet, les ressources propres du Fonds sont celles qu'il a lui-même collectées. Il est donc légitime qu'il décide comment en disposer. D'autre part, il est préférable que le Conseil de direction qui gère les ressources du Fonds décide seul de leur affectation. Une ingérence de la Cour dans l'affectation des ressources propres du Fonds, et éventuellement la fixation du montant à prélever aurait été dangereuse. Le Conseil doit en effet s'assurer qu'il dispose de ressources suffisantes pour mener ses projets d'assistance et financer l'ensemble des réparations éventuellement prononcées par la Cour⁷⁴⁸. Or, les juges ne connaissent pas les projets d'assistance du Fonds, ils ne peuvent donc pas évaluer les ressources nécessaires à leur financement et ne savent donc pas combien il est possible d'affecter aux réparations dans une procédure spécifique. Même si le financement des réparations était prioritaire sur celui de l'assistance, le Fonds a contracté des engagements avec ses donateurs et ses intermédiaires qu'il doit honorer et en vertu desquels il doit rendre des comptes. Il a créé des attentes auprès des victimes en démarrant des projets dont il ne peut pas se retirer soudainement. De plus, de nombreuses contributions sont affectées à une destination spécifique, que la Cour ne peut pas modifier⁷⁴⁹. Les juges d'une affaire n'ont pas non plus nécessairement de visibilité concernant les autres procédures en cours et sont dans l'incapacité d'évaluer les ressources nécessaires pour financer les réparations éventuellement prononcées dans d'autres affaires. Le Fonds suit de près l'ensemble des procédures et gère son argent en fonction de leur avancement. Il dispose de peu de ressources et effectue des calculs serrés, qui doivent sans cesse être réévalués en fonction des nouvelles contributions et des évolutions des procédures. Il n'aurait donc pas été opportun de permettre à la Cour ou tout autre tiers de s'immiscer dans cette gestion minutieuse. Enfin, il est évident que le Fonds fait tout ce qui est en son pouvoir pour que la Cour dispose de ressources suffisantes afin d'accorder aux victimes des mesures de réparation adéquates et un tel pouvoir d'ingérence de la Cour dans la gestion du Fonds aurait simplement été inutile.

⁷⁴⁸ ICC-01/04-01/06-3129, §113.

⁷⁴⁹ ICC-01/04-01/06-2803-Red, §134-136.

238. L'opposition entre le Conseil et la Chambre de première instance posait la question de la valeur des ordonnances de la Cour par rapport aux décisions du Conseil de direction. En cas de contradiction, il semble évident que les ordonnances de la Cour priment sur les décisions du Conseil. D'autant plus que c'est le Greffier qui détient la capacité de donner des ordres à la banque pour effectuer des prélèvements sur le compte du Fonds, qui est en fait un compte de la Cour. Même si le Greffier peut déléguer l'exercice de ce pouvoir au directeur exécutif du secrétariat du Fonds, il doit conserver un certain contrôle sur ces opérations⁷⁵⁰.

4) Le rôle du Greffier

239. Le Conseil de direction, élu pour la première fois en septembre 2003, ne disposait pas au départ d'un secrétariat pour l'assister. La mise en place d'un secrétariat a été votée par l'AEP en septembre 2004, mais le secrétariat est seulement devenu opérationnel en 2007. La résolution portant création du Fonds prévoit que « *Le Greffier de la Cour est chargé d'apporter l'aide administrative et juridique nécessaire au bon fonctionnement du Conseil de direction dans l'accomplissement de sa tâche* »⁷⁵¹. Le Greffe a ainsi été amené pendant plusieurs années à exercer un rôle important dans l'administration quotidienne du Fonds. Lorsque l'AEP a ensuite décidé de créer un secrétariat propre au Fonds, elle a tout de même maintenu le rôle du Greffier. La résolution portant création du secrétariat prévoit en effet que « *tout en ayant à l'esprit l'indépendance du Conseil et du Secrétariat, le Greffier de la Cour peut apporter l'assistance qu'il considère nécessaire au bon fonctionnement du Conseil et du Secrétariat* ». Ce texte, tout en soulignant l'indépendance du Conseil et du secrétariat, octroie un pouvoir d'initiative au Greffier en lui offrant la capacité d'apprécier lui-même la nécessité de sa propre intervention⁷⁵². La disposition a été retranscrite à la règle 19 du Règlement du Fonds sous une forme quelque peu différente : « *compte tenu de l'indépendance du Secrétariat, celui-ci consulte le Greffier sur toutes les questions administratives et juridiques pour lesquelles il reçoit l'aide du Greffe* ». En 2007, le Conseil de direction a proposé de modifier le rôle accordé au Greffier afin que la consultation de ce dernier devienne davantage une éventualité à l'initiative du secrétariat qu'une obligation, dans le but de favoriser

⁷⁵⁰ Voir *supra*, §176.

⁷⁵¹ ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §5.

⁷⁵² ICC-ASP/4/12, 29 septembre 2005, annexe A, §2-3.

l'indépendance du Fonds⁷⁵³. Cette tentative de modification du Règlement du Fonds a finalement échoué et la règle 19 est restée inchangée. Le Greffier siège ainsi avec voix consultative au sein du Conseil de direction⁷⁵⁴.

240. Comme nous l'avons vu, l'absence de capacité juridique du Fonds et la délégation d'autorité limitée consentie par le Greffier en faveur du secrétariat du Fonds impliquent également une dépendance considérable du Fonds au Greffe⁷⁵⁵. Celui-ci accomplit la plupart des actes nécessaires à l'exercice des activités du Fonds. Comme l'a souligné la Cour des comptes française, cette délégation d'autorité devrait être étendue, de manière à renforcer l'autonomie du Fonds⁷⁵⁶.

241. Enfin, il convient de mentionner le processus *Revision* mené par le Greffe, consistant dans une restructuration de la Cour en vue d'effectuer des économies. La conduite de cette procédure au sein du secrétariat du Fonds a mené à la suppression du poste de Responsable des programmes senior⁷⁵⁷ alors que les capacités du secrétariat en terme de ressources humaines sont déjà limitées. Il semble cependant que le Conseil de direction du Fonds ait lui-même demandé au Greffier en janvier 2015 d'inclure le FPV dans le processus *Revision*, afin de réévaluer la pertinence de la structure du secrétariat jugée obsolète. Le rapport remis par le Greffe au Conseil en juillet 2015 – resté confidentiel – devait être soumis au pouvoir de décision du Conseil de direction⁷⁵⁸. Il s'agit donc là d'une intervention du Greffe destinée à améliorer l'efficacité du Fonds, à la demande de son Conseil de direction, et dans le respect du pouvoir de décision de ce dernier, et donc de son indépendance.

L'intervention de la Cour dans l'administration du Fonds au profit des victimes est donc significative. Elle le saisit et guide son mandat dans le cadre des réparations. Elle

⁷⁵³ Le Fonds avait proposé la formulation suivante : « *Compte tenu de l'indépendance du Secrétariat, celui-ci consulte le Greffier au besoin sur toutes les questions administratives et juridiques pour lesquelles il reçoit l'aide du Greffe* », ICC-ASP/6/11, 14 septembre 2007, §19 et annexe B.

⁷⁵⁴ ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §5. Voir également §6.

⁷⁵⁵ Voir *supra*, §170, 173, 176.

⁷⁵⁶ ICC-ASP/14/13, §21.

⁷⁵⁷ L'une des raisons de la suppression de ce poste en particulier pourrait tenir aux tensions existant entre le Directeur exécutif du Fonds et le Responsable des programmes senior, soulignées par l'auditeur externe du Fonds. Ces tensions seraient dues au manque de clarté des rôles et responsabilités de chacun, notamment en matière de levée de fonds, de relation avec les donateurs, gestion des contrats... Le Conseil de direction a décidé d'entreprendre un processus de clarification des tâches en 2016, qui est encouragé par l'auditeur externe, afin d'éviter les chevauchements, améliorer l'efficacité du processus de décision et des activités du Fonds. Voir *Ibid.*, §22-25.

⁷⁵⁸ ICC-ASP/14/14, 18 August 2015, §8, 46-47.

encadre ses activités et limite sa compétence dans le cadre de son mandat d'assistance. Toutefois, malgré une tentative manquée, elle ne pourra finalement pas s'immiscer dans la gestion de ses ressources propres. Enfin, les États membres disposent également de certains pouvoirs.

D) Le rôle des États membres

242. Les États membres, notamment au sein de l'Assemblée des États Parties, exercent une influence importante sur la manière dont le Fonds est administré. L'AEP définit beaucoup plus précisément que l'Assemblée générale des Nations Unies les règles spécifiquement applicables au Fonds (1). Contrairement à l'AGNU, l'AEP élit les membres du Conseil de direction du Fonds (2). Enfin, comme aux Nations Unies, l'Assemblée des États Parties alloue chaque année au Fonds son budget de fonctionnement (3).

1) La fixation des principes de gestion du Fonds

243. Le Fonds au profit des victimes est géré selon les principes fixés par l'AEP. À ce titre, l'Assemblée a adopté diverses résolutions concernant le Fonds⁷⁵⁹ dont son Règlement⁷⁶⁰. Ces textes définissent avec une certaine précision le fonctionnement du Conseil de direction et du secrétariat, leurs rôles respectifs, les modes de financement du Fonds, les bénéficiaires, l'utilisation des ressources... Certaines de ces résolutions ont été adoptées sur la base de propositions du Conseil de direction, de même que la plupart des amendements à ces résolutions, justifiés par des raisons pratiques apparues au fil de l'expérience du Fonds⁷⁶¹. Après avoir institué le Fonds au profit des victimes, l'AEP a donc continué à légiférer sur le Fonds. Après avoir créé les Fonds des Nations Unies, l'Assemblée générale a en revanche laissé le Secrétaire général et les Sous-secrétaires généraux les administrer librement.

⁷⁵⁹ Voir notamment, ICC-ASP/1/Res.6 ; Procédure de présentation des candidatures à l'élection et d'élection des membres du Conseil de direction du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, ICC-ASP/1/Res.7, 9 septembre 2002 ; ICC-ASP/3/Res.7.

⁷⁶⁰ ICC-ASP/4/Res.3.

⁷⁶¹ Voir ICC-ASP/6/Res.3, 14 décembre 2007, concernant l'affectation des contributions des gouvernements à une destination spécifique ; ICC-ASP/4/Res.7, 3 décembre 2005, concernant la durée du mandat des membres du Conseil de direction ; ICC-ASP/4/Res.5, 3 décembre 2005, concernant la procédure à suivre pour pourvoir les sièges vacants au Conseil de direction du Fonds.

2) L'élection des membres du Conseil de direction

244. Au Fonds au profit des victimes, les membres du Conseil de direction sont élus par l'Assemblée des États Parties⁷⁶². Le Secrétariat de l'AEP envoie aux États parties des invitations à présenter des candidatures. À la fin de la période de dépôt des candidatures, les États les transmettent au Secrétariat de l'AEP, en précisant de quelle manière chaque candidat remplit les critères requis⁷⁶³. L'influence des États membres sur la composition du Conseil est donc institutionnalisée. Les membres du Conseil de direction du Fonds sont ainsi responsables devant l'AEP⁷⁶⁴. Ils lui rendent des comptes au travers de rapports annuels présentés lors de chaque Assemblée, et suivant le principe de l'acte contraire, l'AEP qui détient le pouvoir de nommer les membres du Conseil devrait aussi être en mesure de les destituer. Aucun texte ne prévoit cependant de procédure de destitution. Ceci est regrettable. Le Conseil du Fonds a connu récemment un épisode fâcheux. Suite à des prises de position sexistes, le comportement inapproprié de monsieur Bula-Bula, représentant des États africains au Conseil, a été dénoncé par madame Rehn dans une lettre au président de l'Assemblée des États Parties. Mais le Conseil a dû attendre la réélection des membres lors de la 14^{ème} session de l'AEP pour se séparer de monsieur Bula-Bula⁷⁶⁵. L'établissement d'une procédure de destitution aurait sans doute permis de régler ce problème plus rapidement, de manière à ce qu'il ne nuise pas à l'efficacité du Conseil et du Fonds. Ce type d'élection malheureuse est par ailleurs favorisé par la pénurie de candidats. Lors de son élection, monsieur Bula Bula était en effet le seul⁷⁶⁶. À la 14^{ème} session, deux autres candidates s'opposaient à lui⁷⁶⁷.

245. Comme nous l'avons vu plus haut, assurer une répartition équitable entre les femmes et les hommes est un critère à respecter lors de l'élection des membres du Conseil. Comme aux Fonds des Nations Unies, l'élection doit aussi garantir une répartition géographique équitable et les membres du Conseil doivent avoir « *une compétence reconnue au niveau international en matière d'assistance aux victimes de crimes graves* ». En plus de ces critères, s'ajoute de manière explicite, un critère pouvant être considéré comme implicite

⁷⁶² ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §3 ; ICC-ASP/1/Res.7.

⁷⁶³ ICC-ASP/1/Res.7, §1, 5 et 6.

⁷⁶⁴ Voir TFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, p. 14. Voir également ICC-ASP/3/14/Rev.1, Annexe B, §2.

⁷⁶⁵ Malgré une campagne acharnée en faveur de monsieur Bula Bula, sa réélection a été évitée grâce à la coalition qui s'était formée contre lui. La candidate ougandaise s'est retirée pour garantir l'élection de la candidate malienne qui avait le plus d'avance.

⁷⁶⁶ ICC-ASP/11/34, 7 November 2012, §8.

⁷⁶⁷ ICC-ASP/14/23, 13 novembre 2015, §8.

aux Nations Unies : « *Les membres du Conseil sont choisis parmi des personnes jouissant d'une haute considération morale, connues pour leur impartialité et leur intégrité* ». Enfin, un autre critère, qui présente une certaine originalité s'applique également : l'élection des membres du Conseil doit tenir compte de la nécessité d'assurer « *une représentation équitable des principaux systèmes juridiques du monde* »⁷⁶⁸.

3) L'allocation du budget du Fonds

246. Chaque année, l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome alloue au Fonds au profit des victimes un budget lui permettant de fonctionner. Cette décision se fonde sur le projet de budget pour l'année suivante soumis par le Fonds⁷⁶⁹. Le budget consiste à couvrir les coûts du secrétariat et les frais du Conseil de direction qui sont imputés sur le budget ordinaire⁷⁷⁰. Le montant demandé pour 2014 s'élevait à 1 595 200 euros. Les frais du secrétariat sont quasiment les seuls coûts engendrés par le fonctionnement du Fonds, dans la mesure où le Conseil de direction siège à titre gracieux. Cependant leurs frais de voyage et de séjour lors des sessions et de réunions avec les donateurs dans le cadre de leur mission de levée de fonds sont également pris en charge. Après que le projet de budget lui a été soumis, l'AEP décide du montant accordé. Pour 2014, elle a alloué au Fonds un montant de 1 585 800 euros⁷⁷¹, soit 10 000 euros de moins que ce qui lui avait été demandé par le Fonds.

247. Le secrétariat du Fonds au profit des victimes est rattaché à des fins administratives au Greffe de la Cour mais il s'agit tout de même d'un secrétariat propre au Fonds, créé par une résolution de l'AEP, et doté d'une certaine indépendance. Les Fonds des Nations Unies ne disposent pas de secrétariats propres. Leurs secrétariats sont assurés par le personnel du HCDH, tout comme le Greffe assurait celui du Fonds au profit des victimes avant que son propre secrétariat ne devienne opérationnel en 2007. Pour cette raison, lorsque l'Assemblée générale alloue aux Fonds des Nations Unies leur budget de fonctionnement, celui-ci est intégré au budget du HCDH. L'Assemblée ne prépare pas de budget spécifique pour les secrétariats des Fonds. Il demeure que tous les Fonds en faveur des victimes de

⁷⁶⁸ ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §3 ; ICC-ASP/1/Res.7, §1.

⁷⁶⁹ Le projet de budget est d'abord soumis à l'examen du Comité du budget et des finances. Voir ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §77.

⁷⁷⁰ ICC-ASP/3/Res.7, §4 ; ICC-ASP/4/Res.3, §3.

⁷⁷¹ ICC-ASP/12/Res.1. Le budget total alloué par l'AEP pour 2014 s'élève à 121 656 200 euros.

violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire dépendent, pour leur fonctionnement, du budget qui leur est attribué par les États membres.

L'indépendance des Fonds internationaux sur le plan décisionnel apparaît donc relative. Certains organes d'organisations internationales, de même que les États membres, s'immiscent dans leur administration, alors même que cette ingérence n'est pas toujours prévue par les textes. Alors que nous avons identifié les entités chargées d'adopter les budgets de fonctionnement des Fonds, il convient de déterminer si les moyens institutionnels mis à leur disposition leur permettent de s'acquitter efficacement de leurs mandats. Il s'agit donc de se pencher davantage sur le contrôle budgétaire exercé par les organisations internationales sur les Fonds internationaux.

Section II – Le contrôle budgétaire

248. Comme nous l'avons vu, le rôle exercé par les organisations internationales dans l'administration des Fonds consiste notamment à voter les budgets de fonctionnement. Lorsque les États membres d'une organisation internationale mettent en place un Fonds, en plus du mode de financement du Fonds, ils doivent décider de la manière dont les frais de fonctionnement seront couverts. Le montant du budget alloué au fonctionnement des Fonds détermine les moyens dont ils disposent pour exercer leur action – la taille de leur structure interne, leur capacité de déploiement sur le terrain, à traiter les demandes de subventions, à lever des fonds, à contrôler leur utilisation... Les États membres peuvent décider d'imputer ces frais sur le budget de l'organisation, afin de ne pas amputer les sommes destinées à l'aide aux victimes. Une telle décision entraîne des dépenses supplémentaires pour les États. Pour ne pas créer de nouvelles obligations financières, ils peuvent choisir d'imputer ces frais sur les contributions volontaires versées aux Fonds. Une solution intermédiaire consiste à prélever une partie des coûts de fonctionnement sur le budget de l'organisation et une autre partie sur les contributions (Sous-section I). La question qui se pose alors est celle de savoir si le budget de fonctionnement des Fonds est suffisant pour leur permettre de mener efficacement leur action. En cas de partage des dépenses entre les budgets de l'organisation et du Fonds, nous nous demanderons si l'organisation prend suffisamment de dépenses à sa charge pour garantir l'affectation des ressources nécessaires à l'aide aux victimes (Sous-section II).

Sous-section I – L'imputation des coûts de fonctionnement des Fonds internationaux

249. Les frais nécessaires au fonctionnement des Fonds internationaux peuvent être prélevés sur le budget de l'organisation internationale (A) ou sur les contributions volontaires aux Fonds (B).

A) L'imputation des frais de fonctionnement sur le budget de l'organisation internationale

1) Le Fonds au profit des victimes

250. Les États Parties au Statut de Rome se sont longtemps interrogés sur la question du budget sur lequel les frais de fonctionnement du Fonds au profit des victimes devaient être prélevés. Celle-ci n'a d'ailleurs pas été tranchée de manière définitive. Lors de sa première session en 2002, l'AEP avait envisagé de prélever tous les coûts engendrés par la création d'un secrétariat sur les contributions volontaires⁷⁷². En avril 2004, le Conseil de direction a tenté de faire obstacle à cette éventualité en proposant d'inscrire dans le projet de Règlement du Fonds le principe selon lequel les « *coûts de base du Secrétariat sont à la charge de la Cour* ». Il proposait tout de même de prélever sur les contributions volontaires les coûts engendrés par l'éventuel élargissement du secrétariat⁷⁷³. L'AEP a finalement décidé d'un compromis, consistant à imputer les dépenses du secrétariat et du Conseil de direction sur le budget ordinaire de la Cour, tout en excluant pas une réévaluation ultérieure de la question⁷⁷⁴. Les frais de fonctionnement du Fonds au profit des victimes sont donc entièrement couverts par les États Parties au Statut de Rome qui votent à chaque Assemblée le budget annuel accordé au Fonds. Une telle décision permet au Fonds d'allouer l'ensemble des contributions qu'il reçoit à l'aide aux victimes. Le montant des contributions au Fonds étant déjà très faible compte tenu des missions qui lui ont été confiées, une décision inverse aurait encore aggravé la situation économique du Fonds. Mais cette décision est temporaire et pourrait être remise en cause par l'AEP. En effet, lorsque les États ont fait ce choix en 2004, le Fonds n'avait reçu que 224 000 euros en contributions volontaires, et dans l'optique d'accumuler des ressources

⁷⁷² ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §6.

⁷⁷³ ICC-ASP/3/14/Rev.1, Annexe A, §22.

⁷⁷⁴ ICC-ASP/3/Res.7, §4 ; ICC-ASP/4/Res.3, §3.

pour initier prochainement des projets d'assistance, il ne disposait pas de moyens suffisants pour prendre en charge les dépenses induites par la mise en place d'un secrétariat. À présent que les ressources du Fonds sont plus élevées, l'AEP pourrait changer d'avis afin de réduire les dépenses des États Parties. Il lui suffirait d'émettre une nouvelle résolution, sans avoir à amender ni le Statut de Rome, ni le RPP qui ne précisent rien à ce sujet. Il a d'ailleurs déjà été question de revenir sur cette décision, mais les conseils de direction successifs ainsi que le secrétariat s'y sont toujours fermement opposés⁷⁷⁵.

2) Les Fonds des Nations Unies

251. Les dépenses de fonctionnement des Fonds sont couvertes en partie par le budget régulier des Nations Unies. Lorsque l'Assemblée générale ou le Conseil des droits de l'homme créent un mandat – comme l'assistance aux victimes de torture par exemple – les résolutions créant ces mandats sont accompagnées d'un document indiquant les implications budgétaires (*Project budget implication*, « *PBI* ») informant les États membres des coûts associés à la mise en œuvre de la résolution. Dans le cas des trois Fonds en faveur des victimes de violations des droits de l'homme, les implications budgétaires ne concernaient que la gestion des Fonds. Le Secrétariat des Nations Unies ne devait pas y contribuer financièrement puisque les Fonds étaient financés par des contributions volontaires, mais le Secrétaire général devait donner aux conseils d'administration toute l'assistance dont ils pouvaient avoir besoin⁷⁷⁶. En pratique, cela implique que le Secrétaire général mette du personnel à la disposition des Fonds ainsi que divers autres services.

252. Étant donné les faibles ressources des Fonds internationaux en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, l'imputation de leurs frais de fonctionnement sur les budgets des organisations internationales auxquelles ils sont intégrés est salutaire. Cela permet d'affecter davantage de ressources à l'aide aux victimes. Mais cette décision comporte également des aspects négatifs. L'efficacité du fonctionnement des Fonds est assujettie au budget que l'organisation consent à leur allouer chaque année. De manière à accorder une certaine mesure d'indépendance budgétaire aux Fonds, une partie des coûts de fonctionnement peut aussi être prélevée sur les contributions volontaires.

⁷⁷⁵ Voir ICC-ASP/8/18/Add.1, §2, Recommandation 3.

⁷⁷⁶ Voir par exemple A/RES/36/151, §1 (f).

B) L'imputation des frais de fonctionnement sur les contributions volontaires

253. Le prélèvement des frais de fonctionnement des Fonds sur les contributions volontaires peut être obligatoire (1), ou laissé à la discrétion de l'administrateur du Fonds (2). Les prélèvements obligatoires n'existent jusqu'à présent qu'aux Nations Unies.

1) Les prélèvements obligatoires : la « règle des 13% » aux Nations Unies

254. En vertu de la circulaire du Secrétaire générale de 1982, le Secrétariat ne prend pas en charge l'ensemble des frais de fonctionnement des Fonds d'affectation spéciale. Un pourcentage des dépenses prévues pour l'année à venir est systématiquement prélevé sur les contributions versées à tous les Fonds d'affectation spéciale, pour rembourser une partie des frais de fonctionnement, appelés « dépenses d'appui aux programmes »⁷⁷⁷. Un pourcentage standard est approuvé par l'Assemblée générale⁷⁷⁸. Pour les Fonds humanitaires, ce pourcentage a été fixé à 13% des dépenses prévues par les conseils d'administration pour l'année suivante⁷⁷⁹. Étant donné la mauvaise situation financière de ces Fonds, lorsque les conseils d'administration planifient les dépenses de l'année suivante, ils prévoient généralement d'utiliser l'intégralité des contributions reçues. Ainsi, cela signifie que pour chaque dollar versé à un de ces Fonds, 13 centimes sont affectés aux dépenses d'appui aux programmes. La circulaire du Secrétaire général prévoit également que « *Dans la mesure où les activités financées par un fonds d'affectation spéciale ne justifient pas l'application intégrale du taux de remboursement approuvé, le Sous-Secrétaire général aux services financiers peut déroger à cette disposition* »⁷⁸⁰. En application de cette règle, et compte tenu du caractère humanitaire du Fonds pour les victimes de torture ainsi que des services modestes nécessaires pour assurer son fonctionnement lors de sa création, la décision avait été

⁷⁷⁷ ST/SGB/188, §47. Voir également §30.

⁷⁷⁸ *Ibid.*, §47.

⁷⁷⁹ Ce taux de 13% est le taux standard appliqué pour les Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies, de l'OMS ou encore de l'UNESCO. Dans d'autres organismes du système des Nations Unies, ce taux est moins élevé. Il est par exemple de 7% à l'UNICEF et au PNUD. Voir Corps commun d'inspection, Politiques et procédures des organismes du système des Nations Unies dans le domaine de l'administration des fonds d'affectation spéciale, 2010, JIU/REP/2010/7, Annexe III, pp. 39-41.

⁷⁸⁰ ST/SGB/188, §47.

prise en 1983 de ne prélever que 5% des dépenses prévues pour l'année suivante au lieu de 13%⁷⁸¹. La règle des 13% a ensuite été rétablie lorsque le Fonds a pris davantage d'ampleur.

255. Une telle solution devrait permettre aux Fonds des Nations Unies d'être plus indépendants, en déterminant et en finançant eux-mêmes les moyens nécessaires à leur fonctionnement. Mais le système ne fonctionne pas ainsi. Le remboursement des dépenses d'appui aux programmes ne permet pas à chaque Fonds de contribuer seulement à ses propres frais de fonctionnement. Le pourcentage prélevé sur les contributions volontaires est affecté à une caisse commune destinée à couvrir les coûts de fonctionnement de l'ensemble de l'Organisation. L'indépendance des Fonds résulte davantage de la capacité des administrateurs à décider de manière discrétionnaire de prélèvements additionnels sur les contributions volontaires qui seront examinés un peu plus loin⁷⁸². Lorsqu'ils adoptent le plan des dépenses du Fonds pour l'année suivante prélevées sur les contributions volontaires, les conseils d'administration doivent inclure les sommes destinées aux subventions (l'aide aux victimes)⁷⁸³, les dépenses d'appui aux programmes (suivant la « règle des 13% ») dont l'affectation exacte n'est pas déterminée par les conseils, une réserve s'élevant à 15% des dépenses prévues pour l'année suivante, et d'éventuelles dépenses additionnelles proposées par les conseils d'administration. Ce plan est ensuite approuvé par le Haut-Commissaire aux droits de l'homme au nom du Secrétaire général, ou par le Directeur de l'ONU DC dans le cas du Fonds en faveur des victimes de la traite. Ce plan ne comprend donc pas les dépenses de fonctionnement financées par le budget ordinaire des Nations Unies. Celles-ci sont comprises dans le projet de budget de l'Organisation présenté par le Secrétaire général à l'Assemblée générale.

256. Le contrôleur financier des Nations Unies considère que les dépenses d'appui aux programmes pour les Fonds qui se limitent à récolter de l'argent pour le distribuer sous forme de subventions devraient être réduites à un prélèvement de 3% et non de 13%⁷⁸⁴. Dans ce cas, ces Fonds devraient alors couvrir leurs dépenses de fonctionnement avec l'argent des contributions volontaires. Cette règle engendrerait des disparités entre les différents Fonds

⁷⁸¹ A/45/633, Annexe, §11.

⁷⁸² Voir *infra*, §257 et s.

⁷⁸³ Ces sommes doivent comprendre le montant des subventions que les conseils prévoient d'accorder lors de leurs sessions, et entre les sessions, y compris les subventions d'urgence.

⁷⁸⁴ Mémoire du contrôleur financier, document non public. Information fournie lors d'un entretien téléphonique en février 2014 avec Monica Belalcazar, membre du personnel de l'UNODC et en charge de la gestion quotidienne du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes.

dont les coûts de fonctionnements varient de l'un à l'autre. Les Fonds auraient cependant davantage la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement dont la quasi-totalité seraient déterminées par les conseils d'administration au sein du plan de dépenses, comme les autres prélèvement sur les contributions volontaires. Dans le système actuel, l'affectation des dépenses d'appui aux programmes n'est pas établie par les conseils. Le plan de dépense ne détaille pas les diverses dépenses d'appui aux programmes. L'affectation de ces dépenses est vraisemblablement détaillée par une autorité plus centrale qui gère les sommes déposées dans la caisse commune, telle que le contrôleur financier des Nations Unies. Les dépenses d'appui aux programmes permettent notamment de couvrir une partie des salaires. Pour les Fonds du HCDH, la moitié de ces 13% est affectée au service financier de l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) pour couvrir par exemple les frais d'audit ; et l'autre moitié est utilisée pour couvrir une partie des salaires du personnel du Secrétariat – l'autre partie des salaires est couverte par le budget régulier des Nations Unies⁷⁸⁵. Cette recommandation du contrôleur financier n'est toutefois pas applicable pour l'instant.

2) Les prélèvements laissés à la discrétion de l'administrateur

a) Le Fonds au profit des victimes

257. Le Conseil de direction qui détermine l'affectation des biens et sommes à la disposition du Fonds⁷⁸⁶, peut décider de manière discrétionnaire d'engager des dépenses prélevées sur les contributions volontaires s'ajoutant au coût de l'aide aux victimes. Afin de préserver les sommes destinées aux victimes, il a jusqu'à présent tâché de limiter ce type de décisions, mais la règle de la prise en charge des frais de fonctionnement du Fonds par la Cour connaît tout de même quelques exceptions. En 2014, le Conseil, qui avait pris acte de la hausse des besoins du Fonds⁷⁸⁷, tout en ayant peu d'espoir d'obtenir un budget à la hauteur, a pris de lui-même la décision de demander à l'AEP une somme inférieure à l'estimation de ses besoins, et décidé de prélever certaines dépenses sur ses ressources propres, démontrant ainsi

⁷⁸⁵ Selon les effectifs de 2011 du Fonds pour les victimes de torture, avant la fusion des secrétariats de l'UNVFVT et de l'UNVFVS, les salaires de deux des quatre agents spécialistes des droits de l'homme (personnel de niveau universitaire : P2 et P3) et du membre des Services généraux (GS) composant le secrétariat du Fonds étaient financés par le budget régulier des Nations Unies. Le salaire des deux autres agents spécialistes des droits de l'homme était financé par les dépenses d'appui aux programmes. Entretien avec le personnel du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de la torture (janvier 2012).

⁷⁸⁶ ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §7.

⁷⁸⁷ Le Fonds prévoyait une augmentation du nombre de situations dans lequel il serait amené à intervenir et le démarrage de la mise en œuvre des réparations ordonnées par la Cour dans l'affaire *Lubanga*.

aux États Parties sa bonne volonté⁷⁸⁸. Le Fonds a proposé un budget pour 2015 s'élevant à 1,93 million d'euros, soit tout de même une augmentation de 21,8% par rapport au budget approuvé pour 2014. Cette augmentation était destinée notamment à couvrir de nouveaux postes. Cette démarche du Fonds consistant à prendre d'office certaines dépenses de fonctionnement à sa charge est regrettable. Puisque l'AEP a pris la décision d'imputer les dépenses du secrétariat et du Conseil de direction sur le budget ordinaire, la totalité de leurs frais devrait être incluse dans le projet de budget préparé par le Fonds. Il revient ensuite aux États parties de prendre la responsabilité d'allouer au Fonds un budget inférieur au montant demandé.

258. Un autre exemple peut être cité. Jusqu'en 2009, le Fonds au profit des victimes n'avait pas de conseiller juridique. Mais face à la nécessité pour le Fonds de bénéficier d'avis juridiques en vue des notifications à soumettre à la Chambre préliminaire pour entamer des activités d'assistance ainsi que des procédures en réparation qui se profilaient, le directeur exécutif du Fonds, qui était à l'époque André Laperrière, a décidé de demander à l'AEP d'augmenter le budget du Fonds afin que celui-ci puisse bénéficier des services d'un conseiller juridique⁷⁸⁹. Dans sa proposition pour la mise en place d'un secrétariat du Fonds, le Conseil de direction avait d'ailleurs prévu la création d'un poste de juriste associé⁷⁹⁰. L'Assemblée des États Parties était cependant réticente à financer la création d'un tel poste. Afin de permettre au Fonds de fonctionner efficacement, l'Allemagne a alors offert son soutien financier. Lors de la huitième session de l'AEP de novembre 2009, le gouvernement allemand a décidé d'accorder au Fonds une contribution à destination spécifique, cette destination étant le financement du poste de conseiller juridique⁷⁹¹. Une juge allemande a occupé ce poste pendant deux ans. Cette contribution a probablement été fournie en nature, au sens où la conseillère, en tant que fonctionnaire de l'État allemande était rémunérée par son gouvernement, qui mettait ses services à la disposition du Fonds. Lorsque le montant de la contribution allemande a été épuisé, l'AEP a accepté de prendre en charge ce salaire et une nouvelle conseillère a été recrutée. Cette solution consistant à financer le salaire d'un membre du secrétariat par la voie des contributions affectées à une destination spécifiée, bien que constituant l'unique alternative à cette époque, allait à l'encontre de la politique des conseils

⁷⁸⁸ Le Conseil s'est déclaré « *pleinement conscient des contraintes budgétaires que continue d'affronter la Cour* », ICC-ASP/13/14, p. 12.

⁷⁸⁹ Cette décision a été approuvée par le Conseil de direction lors de sa réunion annuelle du 3 juin 2009.

⁷⁹⁰ ICC-ASP/4/14/Rev.1, Annexe B, §13.

⁷⁹¹ Entretien avec Katharina Peschke, conseillère juridique du secrétariat du Fonds au profit des victimes (juin 2011).

de direction successifs qui ont toujours évité d'affecter les contributions volontaires aux dépenses de fonctionnement du Fonds, privilégiant l'assistance aux victimes et la réparation. Il peut toutefois être opposé à cet argument que sans la demande présentée à l'AEP par le Fonds de financer un poste de conseiller juridique, le gouvernement allemand n'aurait certainement pas versé cette contribution. Il ne s'agissait donc pas d'une contribution versée en faveur des victimes, puis finalement affectée au salaire d'un membre du secrétariat. Ce conseiller juridique aurait peut-être pu être mis à la disposition de la Cour par un État partie à titre gracieux comme le prévoit l'article 44(4) du Statut de Rome. Cependant, cette règle semble davantage faire référence à des experts et il n'est pas certain qu'elle permette le recrutement de personnel permanent. Il convient de noter que le financement direct du poste d'un fonctionnaire international par un gouvernement ne doit pas enfreindre la règle de l'indépendance des agents des institutions internationales⁷⁹².

b) Les Nations Unies

259. Aux Nations Unies, les conseils d'administration peuvent recommander d'effectuer des prélèvements sur les contributions volontaires, qui s'ajoutent aux 13% destinés à rembourser les dépenses d'appui aux programmes. Ces prélèvements supplémentaires permettent par exemple de financer les frais de voyage et de séjour des membres des conseils afin qu'ils puissent se réunir physiquement. Le conseil peut aussi choisir de dépenser une partie des contributions pour permettre à ses membres et aux membres du secrétariat d'effectuer des visites des projets financés. Il peut recommander de couvrir les frais de voyage de responsables de projets afin qu'ils participent à ses sessions ou à des réunions avec les donateurs. Des dépenses peuvent aussi être engagées pour améliorer la communication des Fonds. Le Conseil d'administration du Fonds pour les victimes de torture a par exemple préconisé de publier un ouvrage pour célébrer les 25 ans du Fonds et d'organiser une exposition d'œuvres réalisées par des victimes de torture pour célébrer les 30 ans du Fonds. Aux Fonds humanitaires, les dépenses d'assistance technique pour mettre au point un système de gestion des subventions en ligne ont aussi été prélevées sur les

⁷⁹² La règle 101.5 du Règlement du personnel de la Cour pénale internationale (ICC-ASP/4/3, 25 août 2005) prévoit qu'un fonctionnaire ne peut accepter de sources gouvernementales une rémunération s'il n'a pas obtenu au préalable l'assentiment du Greffier ou du Procureur, selon le cas. Cet assentiment ne peut être donné que « dans des cas exceptionnels et si l'acceptation de la part du fonctionnaire n'est incompatible ni avec les intérêts de la Cour ni avec le statut de fonctionnaire international de l'intéressé ». Voir sur l'indépendance des agents internationaux, voir COMBACAU J., SUR S., *Droit international public*, op. cit. note 447, pp. 742-743 ; GESLIN A., « Les agents des organisations internationales », in LAGRANGE E., SOREL J-M., *Traité de droit des organisations internationales*, op. cit. note 30, pp. 527-531, 549.

contributions volontaires sur recommandation des conseils⁷⁹³. En 2012 le Conseil du Fonds pour les victimes de torture a mis en place un « *fellowships* » d'une durée de deux ans, et choisi de rémunérer les « *fellows* » grâce aux contributions volontaires.

260. Lorsqu'ils sont utilisés à bon escient, ces prélèvements peuvent permettre d'augmenter la visibilité des Fonds, les effectifs des secrétariats, de renforcer leur capacité de contrôle de l'utilisation des subventions... et contribuent à l'efficacité des Fonds. La possibilité d'effectuer ces prélèvements offre une certaine indépendance aux conseils d'administration. Toutefois, on constate que les montants prélevés sur les contributions sont conséquents par rapport au montant des contributions elles-mêmes. Selon le plan de dépenses du Fonds pour les victimes de torture pour l'année 2012, l'ensemble des dépenses liées aux voyages s'élevait à 290 000 dollars US. Ce plan prévoyait également des dépenses pour former le personnel à la surveillance et à l'évaluation de projets, à hauteur de 25 000 dollars US. Ces sommes ne sont pas négligeables lorsque l'on considère que le budget annuel du Fonds pour les victimes de torture s'élève à environ 10 millions d'euros annuels. Si elles sont certainement opportunes, ces dépenses pourraient néanmoins être prélevées sur le budget ordinaire de l'Organisation ou sur les dépenses d'appui au programme, car c'est autant d'argent qui n'est pas affecté à l'aide aux victimes.

261. Lors de son évaluation du Fonds pour les victimes de torture en 2004, le Bureau des services de contrôle interne avait proposé pour réduire les dépenses administratives, d'instaurer un financement pluriannuel sur trois ans des projets financés depuis au moins 10 ans (représentant près du tiers des projets financés en 2003), et dont le Fonds est satisfait des antécédents. Le temps nécessaire pour traiter les demandes de subvention serait ainsi réduit puisque ces projets ne soumettraient qu'une demande tous les trois ans. Les organisations bénéficiaires devraient alors tenir compte du fait que le montant de leur subvention serait tributaire du niveau des contributions versées chaque année au Fonds⁷⁹⁴ – à moins que le Fonds reçoive également des contributions pluriannuelles permettant d'améliorer la prévisibilité de ses ressources dans le temps. Cependant, les dispositions de la circulaire du Secrétaire général de 1982, en vertu de laquelle la programmation des dépenses des Fonds d'affectation spéciale est annuelle, permet d'émettre des doutes sur la validité juridique d'une telle solution. Cela permettrait pourtant de faire des économies sur les salaires financés par le

⁷⁹³ A/HRC/19/26, 20 janvier 2012, §7.

⁷⁹⁴ Voir E/CN.4/2005/55, §36, Recommandation 6 (b).

budget ordinaire et les dépenses d'appui aux programmes, et d'imputer certains des coûts actuellement prélevés sur les contributions volontaires sur ces budgets.

262. Au Fonds humanitaire suisse, afin d'éviter que les frais administratifs ne soient prélevés sur l'assistance aux victimes de la Shoa dans le besoin, les frais du secrétariat, représentant moins d'un million de francs CHF par an, ont été couverts par l'administration financière fédérale suisse. La Banque nationale suisse a pris en charge le coût de l'Auditeur, à hauteur d'un coût total maximum de 2,5 millions de francs CHF. Les coûts administratifs des organisations chargées de présenter les demandes et de distribuer les fonds ont aussi été remboursés par les banques suisses⁷⁹⁵. Comme nous le verrons dans la seconde partie, le développement de stratégies de financement consistant à solliciter des contributions financières ponctuelles ou en nature auprès du secteur privé peut permettre de réduire certains coûts administratifs.

Ces dépenses supplémentaires prélevées sur les contributions volontaires témoignent de l'inadéquation des budgets alloués par les organisations internationales au fonctionnement des Fonds. Ces dépenses devraient être prises en charge par le budget des Nations Unies, ou du moins sur les dépenses d'appui aux programmes, afin d'amputer le moins possible les sommes destinées aux victimes.

Il est maintenant utile de détailler les dépenses de fonctionnement des Fonds internationaux, afin d'expliquer pourquoi le budget alloué par les organisations internationales aux Fonds n'est pas suffisant pour garantir un fonctionnement efficace et de quelle manière le partage inadéquat des dépenses entre les Fonds et les organisations internationales nuit à l'aide aux victimes.

Sous-section II - Les coûts de fonctionnement des Fonds internationaux

A) Les dépenses des conseils d'administration

263. Les membres de tous les conseils d'administration et de direction siègent à titre gracieux, mais leurs frais de déplacement, de séjour et de réunion ne sont pas à leur charge.

⁷⁹⁵ Swiss Fund for Needy Victims of the Holocaust/Shoa, Final Report, *op. cit.* note 180, pp. 41-42.

Aux Fonds au profit des victimes, ces dépenses sont financées par le budget ordinaire⁷⁹⁶. Aux Fonds des Nations Unies en revanche, les frais de déplacement des conseils sont imputés sur les contributions volontaires, et ne font pas partie des dépenses d'appui aux programmes. Il s'agit donc d'une dépense laissée à la discrétion de l'administrateur des Fonds. Ces dépenses, essentielles au fonctionnement des Fonds, devraient être incluses par le Secrétaire général parmi les coûts imputés au budget de l'Organisation, et éventuellement remboursées par les dépenses d'appui aux programmes. En l'absence de personnel en charge de la levée de fonds⁷⁹⁷, les membres des conseils doivent impérativement se déplacer pour solliciter des contributions auprès des donateurs. Ils participent également au contrôle de l'utilisation des subventions et doivent donc voyager pour visiter certains projets financés. Pendant longtemps, les Fonds humanitaires ne visitaient pas les projets qu'ils finançaient car les coûts liés à ces voyages n'étaient pas pris en charge par les Nations Unies, et les conseils d'administration refusaient d'amputer les contributions volontaires dont le montant était déjà faible. L'absence de visites a fortement entravé le contrôle des projets et lorsque les conseils se sont décidés à financer les frais de déplacement des membres des conseils et des secrétariats afin qu'ils puissent contrôler les projets sur place, de nombreux cas de fraude, et même des projets fictifs ont été découverts⁷⁹⁸.

Les conseils d'administration doivent aussi se déplacer afin de se réunir à l'occasion de leurs sessions. Bien que souhaitables, ces réunions ne sont toutefois pas indispensables. Les conseils décident eux-mêmes de quelle manière ils souhaitent se rencontrer. Traditionnellement, les membres du Conseil du Fonds pour les victimes de torture se retrouvent deux fois par an à Genève. Mais le faible budget du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage a souvent incité les membres de son conseil à tenir leurs sessions par audio ou vidéoconférence afin d'économiser les frais de déplacement.

B) Le personnel des secrétariats

264. Les secrétariats des Fonds sont constitués du personnel chargé de la gestion quotidienne des Fonds impliquant notamment l'examen des demandes de subvention et des rapports narratifs et financiers portant sur l'utilisation des subventions, l'organisation des

⁷⁹⁶ ICC-ASP/4/Res.3, §3.

⁷⁹⁷ Voir *infra*, §272 et s.

⁷⁹⁸ Entretien avec le personnel du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de la torture (janvier 2012).

sessions des conseils d'administration ou de direction, la visite des projets sur le terrain, la formulation de recommandations aux conseils concernant les subventions à accorder⁷⁹⁹... Dans le cas du Fonds au profit des victimes, les attributions du secrétariat comprennent davantage de tâches effectuées sur place auprès du personnel en charge de l'exécution des projets et des victimes. Conformément à la tendance à l'élargissement des fonctions remplies par certains secrétariats d'organisations internationales soulignée par le Professeur Franck Latty⁸⁰⁰, les secrétariats des Fonds en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire exécutent des tâches allant au-delà de simples fonctions administratives.

265. Les secrétariats mis à la disposition des Fonds par les Nations Unies et la Cour pénale internationale sont tous de petite taille. Le secrétariat du Fonds au profit des victimes n'a jamais compté plus d'une quinzaine de personnes tout au plus, siège et hors siège compris. Les secrétariats des Fonds du Haut-Commissariat aux droits de l'homme comptaient jusqu'en 2012 moins de 10 personnes chacun – stagiaires et *fellows* compris⁸⁰¹. Aujourd'hui, le secrétariat commun compte une quinzaine de personnes. Il s'agit donc de toutes petites structures, généralement insuffisantes pour faire face aux besoins des Fonds. Le Fonds pour les victimes de la torture a par exemple été doté au départ de deux agents spécialistes des droits de l'homme et un personnel des services généraux. Ces trois postes étaient financés par le budget ordinaire des Nations Unies. Mais très vite, lorsque le nombre de demandes de subventions a commencé à augmenter, ce personnel s'est avéré insuffisant. Malgré des dotations en personnel supplémentaires, le manque d'effectifs a persisté. Dans une lettre du 22 octobre 2010 du Conseil d'administration du Fonds pour les victimes de torture au Haut-Commissaire aux droits de l'homme, le Conseil affirme que: « *in the light of the ever-increasing workload of the Fund and the importance of ensuring full accountability in the use of the grants, including systematic monitoring and evaluation of projects, current staffing levels for administering the Fund were not adequate* »⁸⁰². Les conseils d'administration du

⁷⁹⁹ Pour les attributions détaillées du secrétariat de l'UNVFVT, voir A/57/268, 26 juillet 2002. §17-18.

⁸⁰⁰ LATTY F. « L'organe administratif intégré de l'organisation internationale », *op. cit.* note 549, p. 492.

⁸⁰¹ En 2011, le secrétariat de l'UNVFVT comprenait quatre agents spécialistes des droits de l'homme (P2 et P3) chargés de la gestion de projets, un membre des Services généraux (GS) chargé des tâches administratives et de logistique, et un stagiaire. Chaque agent spécialiste des droits de l'homme gérait un portefeuille d'environ 70 projets. Un second stagiaire et un Jeune Expert Associé (« *Junior Professional Officer* ») pouvaient aussi assister l'équipe. Le secrétariat ne comprenait pas de secrétaire. Ce rôle était assumé par la personne chargée de superviser le secrétariat du Fonds.

⁸⁰² SMT Briefing document, Cooperation between Secretariats of the humanitarian Funds, follow-up to OIOS recommendations, 2011. Document non public fourni par le secrétariat du Fonds pour les victimes de torture.

Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage et du Fonds pour les populations autochtones se sont également plaints du manque de personnel de manière répétée dans leurs rapports et auprès du Haut-Commissaire aux droits de l'homme en 2010. Au Fonds pour les populations autochtones, l'insuffisance du personnel mis à disposition du Fonds a affecté l'examen des demandes de subvention par le secrétariat. Au Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage, avec l'augmentation du nombre de demandes de subvention, ces carences ont provoqué d'importants délais dans l'examen des demandes et dans le paiement des subventions, ce qui dans plusieurs cas a eu des répercussions négatives sur la mise en œuvre des projets par les organisations bénéficiaires⁸⁰³.

266. En effet, les secrétariats doivent analyser les demandes de subventions avant de les transmettre aux conseils pour examen. En cas de retard dans le traitement des demandes par les secrétariats, l'examen par le conseil peut être repoussé à une session ultérieure. Le paiement des subventions est donc reporté d'autant. Cela peut entraîner la suspension des projets, des retards dans le paiement des salaires du personnel des organisations bénéficiaires, et bloquer l'aide aux victimes. La suspension de projets d'assistance psychologique, prévoyant la prise en charge de personnes vulnérables et des soins réguliers, peut par exemple entraîner de graves répercussions sur l'état de santé mentale des victimes. Le manque de personnel peut aussi entraîner un examen moins rigoureux des demandes et des rapports ainsi que des justificatifs qui les accompagnent, des visites moins fréquentes, et donc un contrôle insuffisant des sommes déboursées. Or, comme nous le verrons plus loin, un contrôle rigoureux de l'utilisation des subventions constitue un des facteurs déterminants pour garantir un financement adéquat des Fonds de contributions volontaires⁸⁰⁴.

267. Des solutions temporaires ont parfois été mises en place, comme les programmes de « *fellowship* » des Fonds humanitaires censés renforcer les connaissances des « *fellows* », mais qui ont aussi permis de renforcer les effectifs des Fonds durant quelques années. Cependant ces solutions ne sont pas durables. Nous avons vu que le Bureau des services de contrôle interne avait recommandé d'accroître la coopération entre les trois Fonds humanitaires⁸⁰⁵ afin de faciliter le traitement des demandes de subvention et des rapports,

⁸⁰³ SMT Briefing document, Cooperation between Secretariats of the humanitarian Funds, follow-up to OIOS recommendations, 2011. Document non public fourni par le secrétariat du Fonds pour les victimes de torture.

⁸⁰⁴ Voir *infra*, §473 et s.

⁸⁰⁵ AUD/01835/07, recommandation 19.

grouper les visites des projets... et suggéré d'instaurer un système de subventions pluriannuelles pour diminuer le nombre de demandes à traiter par les secrétariats.

268. Le manque de personnel est particulièrement éloquent au Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes. Ce Fonds n'a pas été doté d'un véritable secrétariat. La gestion quotidienne du Fonds est assurée par une personne assignée à cette tâche à hauteur de 50 à 70% de son temps de travail. Cette personne reçoit de l'aide de la part de quelques uns de ses collègues au sein de l'ONU DC, et notamment de la division spécialisée dans la traite et le trafic au sein de laquelle une personne a été assignée à la gestion quotidienne du Fonds à hauteur de 20% de son temps de travail. À l'ONU DC, le Fonds est appréhendé comme un projet des Nations Unies distinct de l'Office, géré par quelques membres du personnel à temps partiel. Pour d'autres Fonds dont l'ONU DC était chargé d'assurer la gestion, une autre solution a été choisie consistant à sous-traiter la gestion du Fonds auprès de spécialistes. Le Bureau des fonds multipartenaires (*Multi-Partner Trust Fund Office - MPTF*) est une entité créée au sein du PNUD, qui fournit des services administratifs à plusieurs dizaines de Fonds du système des Nations Unies et gouvernementaux⁸⁰⁶. L'ONU DC lui a par exemple transféré la gestion administrative de son Fonds contre la piraterie. Toutefois, le MPTF accepte seulement d'assumer la gestion des Fonds ayant dépassé un certain seuil, s'élevant à environs 5 millions de dollars de revenus par an, ce qui n'est pas encore le cas du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes⁸⁰⁷.

269. Lorsque le Fonds au profit des victimes a été créé en 2002, le secrétariat du Conseil de direction a d'abord été assuré par le Greffier de la Cour⁸⁰⁸. Un secrétariat propre au Fonds a ensuite été institué. En 2014, celui-ci comprenait un directeur exécutif, un conseiller juridique, quatre fonctionnaires chargés des programmes et du personnel administratif. Cinq personnels sont sur le terrain et sept au siège⁸⁰⁹. Le personnel du secrétariat du Fonds n'a jamais manifesté de difficultés à traiter à temps les demandes de subvention ou à analyser les rapports des bénéficiaires. Mais le cycle de subvention du FPV, tout comme celui du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes, n'est pas annuel mais pluriannuel et n'est pas régulier. L'urgence à traiter les documents envoyés par les candidats et bénéficiaires de

⁸⁰⁶ Voir le site internet du MPTF : [<http://mptf.undp.org>]

⁸⁰⁷ Informations fournies lors d'un entretien téléphonique en février 2014 avec Monica Belalcazar, membre du personnel de l'UNODC et en charge de la gestion quotidienne du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes.

⁸⁰⁸ ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §5.

⁸⁰⁹ ICC-ASP/13/14, p. 20.

subventions n'est donc pas la même qu'aux Fonds humanitaires dont le cycle de subvention est annuel. Le manque de personnel financé par l'Assemblée des États Parties a surtout posé problème lorsque le Fonds n'avait pas de conseiller juridique ni de personnel en charge de la levée de fonds, ce qui constituait un obstacle majeur à l'efficacité du Fonds⁸¹⁰.

C) Les locaux

270. Étant composés de membres du personnel de l'organisation internationale à laquelle chaque Fonds est rattaché, les secrétariats des Fonds sont hébergés au sein des locaux de ces organisations. Le secrétariat du Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale occupe des bureaux dans les locaux du Greffe à La Haye, mis à sa disposition par le Greffe et pour lesquels le Fonds ne paye pas de loyer. Le personnel de terrain du Fonds est hébergé dans les bureaux déconcentrés de la Cour, lorsqu'il y en a. En l'absence de locaux de la Cour, l'AEP couvre le coût des loyers. Les Fonds du Haut-Commissariat aux droits de l'homme occupent des bureaux au sein des locaux du HCDH, au Palais Wilson à Genève. Enfin, le secrétariat du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes occupe les bureaux de l'ONUDD à Vienne. Aucun problème ne semble pour le moment avoir émergé relativement aux locaux mis à la disposition des Fonds par les organisations internationales.

D) Les services

271. En tant que personnel du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, de l'ONUDD et du Greffe de la Cour pénale internationale, le personnel des secrétariats des Fonds internationaux bénéficie des formations destinées aux membres du personnel de ces organisations, mais aussi des services de sécurité, d'organisation des voyages, informatiques... Cette mise à disposition des services financés par les budgets ordinaires des organisations internationales découle de l'obligation faite au Secrétaire général des Nations Unies et au Greffe de la Cour de fournir aux conseils des Fonds toute l'assistance dont ils ont besoin⁸¹¹. Dans certains domaines, cette mise à disposition connaît pourtant des limites. En matière de communication, le Fonds au profit des victimes s'est par exemple plaint de ne pas disposer de moyens suffisants pour mener des campagnes de sensibilisation de grande envergure⁸¹². En l'absence de ressources du secrétariat exclusivement vouées aux communications, le Fonds

⁸¹⁰ Voir *infra*, §274.

⁸¹¹ Voir par exemple ICC-ASP/1/Res.6, Annexe, §5.

⁸¹² ICC-ASP/10/14, 7 août 2012, §20.

est donc tributaire des services de communication de la Cour, qui ne sont pas suffisants pour effectuer par exemple de vastes campagnes d'information auprès des victimes concernant l'existence de projets d'assistance ou de réparation, ou pour expliquer l'absence de lien entre le mandat d'assistance du Fonds et les affaires en cours devant la CPI⁸¹³. La mise à disposition des services de traduction, publication, édition, informatique... est parfois aléatoire. En témoignent l'absence de version française du site internet du FPV jusqu'en 2013, certaines informations obsolètes fournies par les sites internet des Fonds humanitaires, ou encore le fait que le Conseil d'administration de l'UNVFVT ait dû prélever des ressources sur les contributions volontaires pour couvrir les frais de publication de l'ouvrage élaboré à l'occasion des 25 ans du Fonds.

L'emprunt par les Fonds des différents services des organisations internationales doit en principe permettre de ne pas amputer les sommes destinées aux victimes. Néanmoins, les capacités de ces services étant limitées, ce système peut aussi constituer un frein à l'action des Fonds. Lorsque les activités envisagées par les conseils sont trop lourdes pour être prises en charge par ces services, la décision peut être prise d'amputer les contributions aux Fonds.

E) Les départements de levée de fonds

272. Comme nous l'avons souligné dans l'introduction, les Fonds sont des organismes chargés de financer des activités, programmes, projets. Afin d'exercer cette fonction, ils doivent recueillir des ressources suffisantes pour venir en aide aux victimes relevant de leur mandat. Étant financés par des contributions volontaires, les Fonds nécessitent les services de personnes spécialisées dans la levée de fonds de manière garantir un niveau de ressource adéquat. Les Fonds humanitaires bénéficient de tels services mais seulement depuis 2012. Le HCDH met depuis longtemps son département de levée de fonds (DEXREL) à la disposition des deux Fonds humanitaires. Toutefois, avant 2012, afin de bénéficier de plus de liberté pour dépenser les fonds collectés, DEXREL ne sollicitait pas de contributions spécifiquement affectées aux Fonds auprès des donateurs. Or, en vertu du Règlement et des règles de gestion financière des Nations Unies, les contributions aux Fonds d'affectation spéciale doivent leur être spécifiquement affectées⁸¹⁴. Ainsi, les deux Fonds ne recevaient quasiment rien sur les

⁸¹³ Voir également, Rapport de la Cour sur la mise en œuvre de la stratégie révisée concernant les victimes en 2013, 11 octobre 2013, ICC-ASP/12/41, §14-15.

⁸¹⁴ ST/SGB/2013/4, article 3.13.

sommes levées par DEXREL⁸¹⁵. Depuis 2012, une personne chargée spécifiquement de la recherche de fonds pour les deux Fonds humanitaires et le Fonds pour les populations autochtones a été recrutée au sein de DEXREL. Ce poste est financé par les dépenses d'appui aux programmes prélevées sur les contributions volontaires versées aux Fonds⁸¹⁶.

273. Le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes n'a jusqu'à présent pas été doté de son propre expert de la recherche de fonds. Le budget de l'UNODC ne prévoit pas le salaire d'un personnel chargé de lever des ressources spécialement pour le compte du Fonds et le Conseil d'administration n'a pas souhaité consacrer une partie des contributions volontaires à ce type de dépense. Les membres du Conseil d'administration qui sont, comme dans les autres Fonds, investis de cette tâche, peuvent toutefois recevoir l'aide du département de collecte de fonds de l'ONUDC, et notamment du personnel spécialisé dans la recherche de fonds auprès du secteur privé. L'ONUDC n'organise pas de conférence destinée à l'annonce de contributions (*pledge conference*), mais lorsqu'une réunion est organisée sur le thème de la traite des personnes, le secrétariat et le Conseil essayent de sensibiliser les États pour encourager les contributions. Cependant les occasions sont rares et les résultats difficiles à obtenir. Ainsi, le Fonds est si pauvre qu'il n'est pas en mesure d'attribuer des subventions tous les ans. Le secrétariat souhaiterait intensifier la sensibilisation et la recherche de fonds auprès des États qui ont créé le Fonds⁸¹⁷. En effet, sans les moyens nécessaires à son fonctionnement, la création d'un Fonds se résume à un beau geste de la part des États qui ont présenté et voté la résolution à l'Assemblée générale. Le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes devrait pouvoir compter sur le groupe des amis du Plan mondial d'action contre la traite, qui devraient assumer leur geste en contribuant davantage au Fonds mais aussi en soutenant l'attribution au Fonds de véritables moyens au sein de l'ONUDC pour lui permettre de mieux fonctionner. Bien entendu, il ne s'agit pas d'une obligation juridique mais plutôt morale.

⁸¹⁵ La plupart des États qui contribuaient au Fonds le faisaient spontanément – par exemple en s'adressant directement au Secrétariat, lors des réunions d'information à l'intention des donateurs réguliers, ou bien lors de la Conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement – ou étaient sollicités par une autre entité.

⁸¹⁶ Le Conseil d'administration de l'UNVFVT avait proposé de prélever ce salaire directement sur les contributions volontaires (en dehors des dépenses d'appui aux programmes). Mais ce type de dépense est interdite à l'UNVFVT (cela peut toutefois varier en fonction des Fonds, voir ST/SGB/188, §30). Cette interdiction aurait toutefois pu être contournée si le responsable de la levée de fonds avait été embauché comme consultant.

⁸¹⁷ Information fournie lors d'un entretien téléphonique en février 2014 avec Monica Belalcazar, membre du personnel de l'UNODC et en charge de la gestion quotidienne du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes.

274. En 2015, le secrétariat du Fonds au profit des victimes a enfin pu disposer d'un responsable de la collecte de fonds⁸¹⁸. La création de ce poste est demandée depuis 2004 par le Conseil de direction. La proposition du Conseil pour la mise en place d'un secrétariat du Fonds prévoyait en effet le recrutement d'un responsable de la collecte de fonds chargé notamment d'identifier et de cibler de nouvelles sources de financement et de renforcer les liens avec les donateurs⁸¹⁹. Lors de la mise en place du secrétariat, ce poste n'a pas été créé et a ensuite disparu des projets de budget. Il est pourtant crucial pour accroître les ressources du Fonds et diversifier ses sources de revenus. D'autant plus que le Fonds ne peut pas utiliser les services d'un quelconque département de collecte de fonds au sein de la Cour. La collecte de fonds est donc uniquement effectuée par le personnel du secrétariat – le directeur exécutif joue un rôle de premier plan dans ce domaine – et par les membres du Conseil de direction. Dans son projet de budget pour 2015, le Fonds a pour la première fois prévu les ressources nécessaires à la création d'un poste P-3 d'Agent chargé de la collecte de fonds auprès des donateurs institutionnels privés, mais en tant que personnel temporaire⁸²⁰. Une annonce de recrutement a été lancée en mai 2015, pour un contrat temporaire jusqu'au 31 décembre 2015⁸²¹. Si cette initiative est bienvenue, elle n'est pas suffisante. L'AEP devrait fournir au secrétariat les ressources nécessaires à la création d'un poste permanent.

La mise à disposition par les organisations internationales de spécialistes de la recherche de fonds en nombre suffisant et consacrant la totalité ou presque de leur temps de travail aux Fonds internationaux en faveur des victimes est indispensable à l'efficacité de ces derniers, qui constituent avant tout des instruments de financement. L'existence et la taille des effectifs en charge de la prospection de fonds pour le compte des Fonds internationaux peuvent être perçus comme des indicateurs de la réelle volonté politique derrière la création d'un mandat au moyen d'un Fonds de contribution volontaire. Or, il semble que ni les États membres des Nations Unies jusqu'à récemment, ni les États Parties au Statut de Rome, n'aient pris la mesure de cette impérieuse nécessité et n'aient souhaité donner aux Fonds les réelles capacités d'accomplir leur mission de levée de fonds. En conséquence, comme nous le

⁸¹⁸ ICC-ASP/13/14, Annexe III, p. 20.

⁸¹⁹ ICC-ASP/3/14/Rev.1, Annexe B, §10.

⁸²⁰ Voir ICC-ASP/13/14, p. 11-12. Fin 2013, le Fonds avait déjà engagé un consultant chargé de prodiguer aux membres du secrétariat des conseils en matière de stratégie de levée de fonds auprès des donateurs institutionnels privés européens et américains.

⁸²¹ TFV is recruiting for a new fundraising position, 19 May 2015 [<http://www.trustfundforvictims.org/news/tfv-recruiting-new-fundraising-position>].

verrons dans la seconde partie, les Fonds disposent de très peu de ressources à distribuer aux victimes⁸²².

Conclusion du Chapitre II

275. L'indépendance des Fonds des Nations Unies peut être menacée par les tentatives d'immixtion des États parties dans la nomination des membres des conseils d'administration et dans les décisions d'affectation des contributions volontaires. En tant que contributeurs quasi-exclusifs des Fonds, les États exercent également une influence importante sur les modalités de gestion. Pour contrer les pressions politiques, et préserver leur indépendance, les administrateurs des Fonds ont recours de manière abondante à la confidentialité. Celle-ci leur permet de sélectionner les projets librement en fonction de considérations juridiques et humanitaires et non politiques, sans risquer de perdre des contributions. Le Fonds au profit des victimes doit en outre composer avec les décisions prises par la Cour pénale internationale. Le contrôle exercé par la Cour lorsque le Fonds exerce son mandat de réparation n'est pas surprenant, et l'expertise de terrain du Fonds lui permet parfois d'influencer les ordonnances de la Cour et de reprendre d'une certaine manière la maîtrise de son mandat. Le pouvoir d'ingérence des juges dans le mandat d'assistance du Fonds est en revanche plus singulier, et cette prérogative, consistant à s'assurer de l'absence d'interaction avec le travail de la Cour et non de l'opportunité ni de la légalité des projets, peut aller à l'encontre des intérêts des victimes. Les juges utilisent ce pouvoir de manière subtile afin de contenir les activités du Fonds dans un cadre établi. Bien qu'il semble difficile d'envisager les choses autrement, notamment d'un point de vue financier, la limitation de la compétence du Fonds aux situations dont connaît la Cour est en effet susceptible de porter atteinte aux droits des victimes. L'indépendance du Fonds peut donc être compromise par ce pouvoir de censure de la Cour, auquel le Fonds est obligé de se plier.

Les assemblées étatiques des organisations internationales exercent également un contrôle sur l'efficacité des Fonds en décidant des moyens mis à leur disposition pour mener leur action. Les Fonds ne sont en effet pas autosuffisants. Les budgets alloués aux Fonds par les organisations internationales ne sont pas adaptés. Le manque de personnel pour assurer la gestion des projets entrave le contrôle de l'utilisation des subventions, crée des délais dans le

⁸²² Voir *infra*, §416 et s.

versement des aides, ce qui affecte la mise en œuvre des activités. Certains Fonds ne sont pas dotés de spécialistes de la recherche de fonds, ou l'ont été tardivement. Les services d'un tel expert sont pourtant indispensables au financement adéquat d'un Fonds de contribution volontaire et cette défaillance a des répercussions dramatiques sur le niveau de ressources de ces mécanismes qui ne sont pas en mesure de répondre aux besoins des victimes. Pour pallier ces lacunes, les conseils d'administration et de direction engagent parfois des dépenses en effectuant des prélèvements sur les contributions volontaires, réduisant ainsi les sommes destinées aux victimes. Tant que le niveau des contributions volontaires est aussi faible, le financement des frais de fonctionnement des Fonds par les organisations internationales s'impose afin de ne pas amputer l'aide aux victimes. Mais ce manque d'indépendance entrave le fonctionnement des Fonds qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour garantir leur efficacité. En vertu des résolutions portant création des Fonds, le Secrétaire général des Nations Unies et le Greffe ont l'obligation de fournir aux conseils l'assistance dont ils ont besoin, ce qui implique de fournir aux Fonds les moyens de fonctionner efficacement. Cela nécessiterait que les assemblées étatiques votent, même de légères augmentations des lignes budgétaires des secrétariats des Nations Unies et du Fonds au profit des victimes⁸²³, de manière à renforcer les capacités des différents Fonds en matière de collecte de fonds, pour créer un effet démultiplicateur et permettre à terme de financer les frais de fonctionnement à partir des contributions volontaires. Les Fonds internationaux en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire jouiraient ainsi d'une indépendance budgétaire.

⁸²³ Aux Nations Unies, cela impliquerait une évaluation plus juste des besoins des Fonds par le Secrétaire général, et l'approbation de ces augmentations budgétaires par l'Assemblée générale. Voir l'article 17(1) de la Charte des Nations Unies. Voir également la résolution A/RES/55/231 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 23 janvier 2001 en vertu de laquelle elle prie le Secrétaire général de veiller « à ce que l'importance des moyens soit adaptée à l'ampleur des besoins des programmes » (§8).

CONCLUSION DU TITRE II

276. La réponse devant être apportée à la question posée en introduction de ce titre est la suivante : les Fonds internationaux pourraient constituer des structures appropriées pour délivrer de manière efficace une aide aux victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Cependant, divers obstacles s'opposent à cette efficacité. Leur absence de personnalité juridique propre n'est pas toujours compensée par les délégations de pouvoirs qui s'imposent. De plus, le principe de l'indépendance des Fonds internationaux n'est pas toujours effectif. Leur financement par des contributions volontaires les rend vulnérables et les poussent à utiliser la confidentialité pour se protéger des tentatives d'ingérence des États membres. Celle-ci permet aux conseils d'administration et de direction de conserver une certaine liberté dans le choix des projets financés, mais comme nous le verrons dans la seconde partie, elle constitue également un frein aux contributions des donateurs qui exigent une certaine transparence. Les limites posées par la Cour à l'exercice du mandat d'assistance du Fonds au profit des victimes ne peuvent être qualifiées d'obstacles à son efficacité que dans la théorie. En pratique, une intervention du Fonds au-delà des situations est difficilement envisageable dans la mesure où son faible niveau de ressources l'empêche déjà d'intervenir dans la plupart des situations faisant actuellement l'objet d'une enquête de la Cour. Enfin, l'obstacle majeur à l'efficacité des Fonds internationaux réside dans le fait que ces derniers sont trop pauvres pour couvrir eux-mêmes leurs frais de fonctionnement. Les organisations internationales auxquelles ils sont intégrés mettent donc à leur disposition des ressources humaines et financières, ainsi que des services. Ces moyens sont cependant insuffisants et empêchent les Fonds de conduire efficacement leur mission de financement de l'aide aux victimes. L'indépendance des Fonds internationaux, mentionnée dans les textes, est donc en réalité limitée. Nous verrons dans la seconde partie quelles solutions pourraient permettre aux Fonds d'accroître leurs ressources, malgré leur financement par des contributions volontaires.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

277. Impulsées par le mouvement global de pensée en faveur des victimes, entre les années 1960 et 1980, des politiques publiques en faveur de l'indemnisation, de la réparation et de l'assistance aux victimes d'infractions violentes, de violations des droits de l'homme, d'accidents... ont été adoptées aux niveaux national et au niveau international. L'objectif de ces politiques était de garantir l'octroi de bénéfices concrets sous forme de mesures d'indemnisation, de soins médicaux, de prise en charge psychologique... aux personnes qui avaient subi une injustice. L'un des aspects de ces politiques était la création de Fonds pour financer l'octroi de ces bénéfices. Pour pallier l'absence ou les lacunes des politiques nationales, des Fonds ont été créés au niveau international, pour les victimes de violations de certains droits civils et politiques. Ces Fonds internationaux ont d'abord été institués pour les victimes de violations commises dans certains pays, comme les victimes de l'*apartheid* en Afrique du Sud, ou celles de la dictature de Pinochet au Chili. Leurs mandats sont ensuite devenus thématiques et universels, consistant à assister les victimes de violations spécifiques : la torture, l'esclavage, les crimes internationaux, puis la traite des personnes. Des États et des membres de la société civile se sont mobilisés pour porter des résolutions à l'Assemblée générale des Nations Unies, et l'inclusion de dispositions dans le Statut de Rome. Certains des choix opérés lors de la mise en place de ces mécanismes étaient opportuns. Ces Fonds étant créés au sein d'organisations internationales, il était par exemple judicieux de faire transiter les aides par des intermédiaires, et encore davantage par la société civile locale, plus proche des victimes. D'autres choix étaient en revanche plus risqués comme le fait d'opter pour un mode de financement par des contributions volontaires, imprévisibles. Nous verrons dans la seconde partie que des moyens peuvent être mis en œuvre pour optimiser ce mode de financement. Manifestement, les États membres des organisations internationales auxquelles les Fonds sont rattachés n'ont pas pris la mesure des exigences imposées par les choix opérés dans les actes constitutifs des Fonds. Tant que le niveau de ressources des Fonds internationaux est aussi bas, il est nécessaire de couvrir leurs coûts de fonctionnement sans amputer les contributions volontaires. Toutefois, le financement du fonctionnement des Fonds à partir des budgets généraux des organisations internationales suppose que les États leur attribuent des ressources suffisantes, et notamment du personnel chargé de la levée de fonds, cet élément constituant le corollaire indispensable d'un mode de financement par des contributions volontaires. Lorsque les ressources collectées sont suffisantes, comme par

exemple au Fonds mondial de lutte contre le sida, qui parvient à lever des milliards de dollars chaque année, les Fonds peuvent couvrir eux-mêmes leurs frais de fonctionnement, pour être davantage indépendants.

Dans la seconde partie, nous verrons comment le manque de contributions volontaires, qui comme nous l'avons vu porte atteinte au fonctionnement des Fonds, affecte aussi leur action, c'est à dire le financement de l'aide aux victimes.

SECONDE PARTIE

L'ACTION DES FONDS INTERNATIONAUX

278. Le fonctionnement institutionnel des Fonds internationaux étant appréhendé, l'étude peut maintenant se tourner vers leur action. Nous déterminerons l'efficacité de cette action au regard de l'intérêt supérieur des victimes et tâcherons d'identifier des solutions pour améliorer l'exploitation des capacités des Fonds. L'action des Fonds internationaux est double. En tant qu'instruments de financement, ils doivent d'abord collecter des ressources, pour ensuite les répartir parmi les victimes. Ces deux fonctions s'exerçant différemment dans le cadre de la réparation et de l'assistance, l'efficacité sera donc appréciée au niveau de la collecte de fonds puis de la répartition de l'aide dans chacun des deux domaines. La coopération des États, essentielle tant pour le financement des Fonds que pour le déploiement de leur action, constituera une question centrale.

279. Le seul Fonds international en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire à avoir été doté d'un mandat de réparation est le Fonds au profit des victimes. L'exécution de son mandat est d'abord fonction des ressources qu'il détient. Il est chargé de centraliser les sommes nécessaires au financement des réparations. Cependant, contrairement aux contributions volontaires qui doivent être levées par le Fonds, le versement des ressources destinées au financement des réparations ne dépend pas du Fonds. Ces versements dépendent de diverses entités de la Cour, des accusés et des États. Afin d'évaluer l'efficacité du financement du Fonds en vue des réparations, nous nous interrogerons tant sur les capacités financières des sources désignées par l'Assemblée des États Parties à cet effet que sur l'effectivité des procédures visant à garantir l'alimentation du Fonds. À partir des textes et des décisions prises par la Cour pénale internationale en matière de réparation, nous tâcherons ensuite de déterminer le rôle du Fonds dans la procédure de réparation. Nous observerons les obstacles à son efficacité et nous interrogerons sur l'opportunité d'un mécanisme de réparation associé à une juridiction internationale, compte tenu des avantages que présentent les commissions d'indemnisation (Titre I).

280. Tous les Fonds internationaux en faveur des victimes de violations de droits de l'homme et du droit international humanitaire exercent une fonction d'assistance. Celle-ci est toujours financée par des contributions volontaires. La question de l'efficacité de ces Fonds

d'assistance nous conduira à examiner leurs niveaux de ressources et à analyser les conséquences sur l'aide aux victimes. Compte tenu des capacités institutionnelles limitées de ces mécanismes en matière de levée de fonds, nous déterminerons les facteurs susceptibles de stimuler l'ampleur et la régularité des contributions. Nous examinerons enfin comment les Fonds dispensent l'assistance aux victimes compte tenu de ces contraintes financières. L'efficacité de cette action sera évaluée au regard de la capacité des Fonds à atteindre les victimes relevant de leur compétence (Titre II).

TITRE I

LA FONCTION DE REPARATION

281. La réparation peut consister en une multitude d'actions, consistant à faire quelque chose pour, ou à donner un bien à une victime ayant subi un préjudice, au titre d'une obligation juridique découlant de la mise en cause d'une responsabilité⁸²⁴. Le Fonds au profit des victimes fait de la CPI la seule juridiction pénale internationale à posséder un mécanisme chargé de recueillir des fonds pour fournir une réparation aux victimes. Il est également le seul Fonds international en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire à avoir été investi d'une fonction de réparation. Avant d'aborder les difficultés auxquelles le Fonds est confronté dans la procédure de réparation, nous examinerons la question de son financement. Le Statut de Rome permet de condamner les individus reconnus coupables par la Cour au paiement des réparations. Il est cependant légitime de s'interroger sur le caractère réellement lucratif d'une telle source de financement. De plus, dans un système de justice internationale où la mise en œuvre de chaque décision est assujettie à la coopération des États, l'efficacité des procédures d'exécution des ordonnances de la Cour par lesquelles elle condamne les coupables à financer le Fonds peut être mise en doute. Compte tenu des sommes disponibles, le Fonds peut décider de compléter le produit de l'exécution des ordonnances de réparation en utilisant ses ressources propres, mais en réduisant parallèlement d'autant les sommes destinées à l'assistance aux victimes (Chapitre I).

282. Bien que la réparation puisse être considérée comme une œuvre de justice en soi et non nécessairement comme subsidiaire à la punition, il en a pourtant souvent été ainsi. Sur la scène internationale, les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire ont obtenu des moyens de recours dans le contexte de la mise en cause d'une responsabilité pénale individuelle pour obtenir réparation, de manière subsidiaire à la répression. Le Fonds au profit des victimes est ainsi chargé de fournir une réparation en complément d'une action répressive. Compte tenu des écueils de la procédure de réparation devant la CPI, nous tâcherons d'apprécier l'opportunité de l'institution d'un mécanisme de

⁸²⁴ Voir notamment les définitions données par SALMON J., *Dictionnaire de droit international public*, op. cit. note 495, pp. 975-977 ; BONNEAU K., *Le droit à réparation des victimes. Évolution du droit international et son application au Chili*, juin 2003, Éditions universitaires européennes, Sarrebruck, 2011, p. 4 et s. ; SHELTON D., *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford, 2005, pp. 7-9, 50-51.

réparation lié à une juridiction internationale et d'évaluer l'efficacité de la mission du Fonds dans de telles circonstances. Une telle association pose en effet divers problèmes. Le procès pénal international, à l'issue duquel la réparation est fournie, est très lent, alors que les victimes se trouvent dans une détresse immense. De plus, alors que le succès d'un mécanisme de réparation se mesure notamment à sa capacité à permettre au plus grand nombre de victimes possibles d'accéder au programme⁸²⁵, le procès pénal constitue un filtre au travers duquel peu de charges subsistent, réduisant drastiquement le cercle des bénéficiaires. Pour fournir une réparation aux victimes d'atrocités, il a souvent été question d'instituer des commissions de réparation⁸²⁶, qui n'ont pas pour mission de juger les responsables, et dont le fonctionnement est davantage administratif que juridictionnel. Ces mécanismes sont généralement considérés comme étant plus favorables aux victimes. Grâce à certains compromis limitant la participation des plaignants et défendeurs à la procédure, et l'utilisation de techniques spécifiques de traitement rapide des plaintes, ils accélèrent l'octroi des réparations. Ils permettent également d'atteindre davantage de bénéficiaires, ce qui est un atout considérable lorsque la réparation est organisée à l'issue d'un conflit dont émergent des demandes de masse. Le responsable étant généralement absent de la procédure – ou presque – celle-ci peut être plus flexible et simplifiée, ce qui permet notamment d'abaisser les niveaux de preuve pour favoriser la validation des plaintes. Parmi ces mécanismes, la Commission d'indemnisation des Nations Unies – et son Fonds d'indemnisation – se rapproche à plusieurs égards du Fonds au profit des victimes⁸²⁷. Celui-ci a commencé en 2015 à exercer son mandat de réparation, consistant dans la mise en œuvre des ordonnances émises par la CPI, au cours de la phase civile du procès pénal international. Au-delà des diverses tâches qu'il effectue dans l'administration de la procédure de réparation, nous chercherons à identifier les limites de son mandat, liées à son association avec une juridiction pénale internationale (Chapitre II).

⁸²⁵ Voir le Rapport de la Cour sur la stratégie concernant les victimes, 10 novembre 2009, ICC-ASP/8/45, p. 10.

⁸²⁶ Voir notamment la lettre du Président du TPIY au Secrétaire général (S/2000/1063) ; le rapport de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour au Secrétaire général (S/2005/60, §597).

⁸²⁷ La CINU a été créée par une organisation internationale, chargée de dispenser des mesures de réparation à des personnes physiques et morales et comprend un Fonds pour centraliser les ressources destinées au financement des réparations. Elle se distingue cependant du FPV au sens où la réparation qu'elle accorde est due au titre de la responsabilité internationale d'un État, mise en cause pour des violations du droit régissant le recours à la force armée et non pour des violations du droit international humanitaire.

CHAPITRE I

LE FINANCEMENT DES REPARATIONS

283. Les modes de financement du Fonds au profit des victimes aux fins des réparations reposent sur les ressources des responsables. Ceux-ci doivent d'abord être condamnés au paiement des réparations et/ou à des peines d'amendes et de confiscations. À ce stade, la question de leur éventuelle indigence se pose. Les États doivent ensuite assurer l'exécution des ordonnances de la Cour en transférant d'éventuelles saisies à la Cour, qui pourra les transférer au Fonds. Nous évaluerons l'efficacité de ce système (Section I), avant d'analyser les conséquences de son éventuelle ineffectivité pour le Fonds. Celui-ci devra puiser dans ses propres ressources, et ainsi diminuer les sommes destinées à l'assistance aux victimes (Section II).

Section I – La centralisation des ressources des responsables

284. La réparation étant fournie au titre de la responsabilité d'une personne physique ou morale pour les dommages qu'elle a causés, de manière à remplir sa fonction, elle doit être mise à la charge du responsable, du moins en partie. Toutefois, lorsque ce responsable est une personne physique comme c'est le cas dans la justice pénale internationale, les ressources tirées de cette opération seront généralement insuffisantes. Pour le Fonds de réparation qui joue l'intermédiaire entre le responsable et les victimes, la personne reconnue coupable constitue par conséquent une source de financement inefficace. Deux des modes de financement du Fonds au profit des victimes sont pourtant fondés sur les ressources des responsables : le produit de l'exécution des ordonnances de réparation émises par la Cour (Sous-section I) et le produit des amendes et des confiscations prononcées par la Cour (Sous-section II). Se pose ensuite le problème de l'exécution des ordonnances de la Cour par les États (Sous-section III).

Sous-section I – La condamnation du responsable au financement des réparations

285. Les systèmes mettant en cause la responsabilité des États et pouvant s'appuyer sur leurs vastes ressources pour financer les réparations sont sans aucun doute les plus

efficaces, à condition que les responsables donnent leur accord pour payer. Or, cet élément a parfois fait défaut⁸²⁸. Bien que l'Irak ait reconnu formellement sa responsabilité pour les dommages causés par l'invasion du Koweït et donné son accord à la mise en place d'un mécanisme de réparation⁸²⁹, le Conseil de sécurité et la CINU se sont confrontés à la réticence de l'État irakien à verser à ses ennemis un pourcentage de ses revenus pétroliers⁸³⁰. C'est seulement grâce à la coopération des autres États membres⁸³¹, notamment dans le cadre du programme « *pétrole contre nourriture* »⁸³², que la Commission a pu allouer à 1,5 millions de requérants un total de 52,4 milliards de dollars. Les sommes disponibles sont inévitablement plus faibles lorsque le responsable est une personne physique. À la CPI, afin que les faibles ressources des personnes reconnues coupables puissent être transférées au Fonds au profit des victimes, la Cour doit d'abord émettre une ordonnance de réparation à l'encontre de la personne condamnée, en mettant financièrement à sa charge les réparations (A). La question de l'éventuelle indigence de la personne condamnée au paiement des réparations se pose ensuite (B).

A) La condamnation du responsable au paiement des réparations

286. La règle 21 (c) du Règlement du Fonds prévoit que « *le Fonds est alimenté par le produit des réparations ordonnées par la Cour en application de la règle 98 du Règlement de procédure et de preuve* ». L'article 75 (2) du Statut de Rome prévoit effectivement que « *La Cour peut rendre contre une personne condamnée une ordonnance indiquant la réparation qu'il convient d'accorder aux victimes ou à leurs ayants droit* » et qu'elle « *peut décider que*

⁸²⁸ Sur l'échec des réparations imposées à l'Allemagne et mises en œuvre par la Commission des réparations après la première guerre mondiale, voir CASTILLON R., *Les réparations allemandes : deux expériences, 1919-1932, 1945-1952*, *op. cit.* note 268.

⁸²⁹ Conformément au paragraphe 33 de la résolution 687, l'Irak avait notifié aux Nations Unies son acceptation des dispositions de la résolution, y compris celles du paragraphe 19 prévoyant sa contribution au Fonds d'indemnisation des Nations Unies (lettre du 6 avril 1991 du gouvernement irakien acceptant les termes de la résolution 687 du Conseil de sécurité des Nations Unies). Voir D'ARGENT P., « Le fonds et la commission de compensation des Nations Unies », *op. cit.* note 449, pp. 491-494.

⁸³⁰ En vertu de la résolution S/RES/687, la contribution de l'Irak au Fonds devait être fondée sur un pourcentage de la valeur de ses exportations de pétrole et de produits pétroliers, dans une limite déterminée en fonction des besoins du peuple irakien, de la capacité de paiement de l'Irak, et des besoins de l'économie irakienne (§19). Voir également S/22559, §13 ; S/RES/705, 15 août 1991, §2 ; S/RES/706, 15 août 1995, §1-4. Les difficultés de paiement de ses contributions par l'Irak sont également dues à la dette substantielle qu'avait déjà l'Irak avant l'adoption de la résolution 687 et la création de la CINU.

⁸³¹ S/RES/778, 2 octobre 1992, §1-2.

⁸³² La résolution S/RES/986 du 14 avril 1995 autorisait les États à importer le pétrole et les produits pétroliers irakiens. Les recettes étaient ensuite déposées sur un compte séquestre et utilisées pour financer l'exportation vers l'Irak de médicaments, denrées alimentaires et produits de première nécessité pour la population civile... et pour alimenter le Fonds d'indemnisation. Voir également les résolutions S/RES/1360, 3 juillet 2001, §9 ; S/RES/1483, 22 mai 2003, §21.

l'indemnité accordée à titre de réparation est versée par l'intermédiaire du Fonds ». La règle 98 du RPP précise les cas dans lesquels elle peut le faire.

287. Dans l'affaire *Lubanga*, la Chambre de première instance I a déduit de l'indigence de Thomas Lubanga l'impossibilité de le condamner à contribuer financièrement aux réparations. Or, l'obligation de payer étant la seule obligation pouvant être imposée par la Cour à un individu sans son consentement⁸³³, celle-ci n'a pas émis d'ordonnance à l'encontre de Thomas Lubanga⁸³⁴. La Chambre de première instance I avait pourtant reconnu, peu après, que les réparations sont toujours fournies aux victimes pour les violations commises par le responsable⁸³⁵. Dans sa décision du 3 mars 2015, la Chambre d'appel a considéré que la Chambre de première instance avait commis une erreur en n'émettant pas d'ordonnance contre la personne condamnée⁸³⁶. En effet, elle a considéré qu'il ressort du Statut de la Cour et de l'historique de son adoption, du RPP de la Cour et du Règlement du Fonds qu'une ordonnance de réparation doit en toutes circonstances être émise contre la personne condamnée⁸³⁷. La Chambre d'appel a également considéré que l'émission d'une ordonnance de réparation contre la personne condamnée implique que celle-ci supporte la responsabilité des mesures de réparation accordées⁸³⁸, c'est-à-dire qu'elle soit condamnée à les financer⁸³⁹. Pour la Chambre d'appel la question de l'indigence de la personne condamnée est indifférente à ce stade et ne doit être examinée que plus tard.

⁸³³ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §269, 179.

⁸³⁴ Pour une critique de la décision de la Chambre de première instance sur ce point, voir MOFFETT L., "Reparative complementarity: ensuring an effective remedy for victims in the reparation regime of the International Criminal Court", *op. cit.* note 110, pp. 378-379.

⁸³⁵ Trial Chamber I, Situation in the Democratic Republic of the Congo, in the case of *The prosecutor v. Thomas Lubanga*, Decision on the defense request for leave to appeal the Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations, 29 August 2012, ICC-01/04-01/06-2911, §23.

⁸³⁶ ICC-01/04-01/06-3129, §64-76.

⁸³⁷ La Chambre d'appel avait déjà adopté une position similaire auparavant. Voir The Appeals Chamber, Decision on the admissibility of the appeals against Trial Chamber I's "*Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations*" and directions on the further conduct of proceedings, 14 December 2012, ICC-01/04-01/06-2953, §66. Voir également PELLET S., « Article 75 », *op. cit.* note 368, p. 1662.

⁸³⁸ ICC-01/04-01/06-3129, §99-101.

⁸³⁹ Voir la règle 23 *quinquies* du Règlement intérieur des Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC) révisé le 16 janvier 2015 (Rev.9) qui s'inscrit dans une logique différente. Alors que les réparations sont considérées comme des mesures qui « *reconnaissent le dommage subi par les parties civiles en conséquence de la commission des crimes pour lesquels l'accusé a été déclaré coupable* » (règle 23 *quinquies* (1) (a)), les juges choisissent entre soit mettre une réparation à la charge de la personne déclarée coupable, soit reconnaître qu'un projet financé par une source extérieure constitue une réponse appropriée à une demande de réparation (règle 23 *quinquies* (3) (b)). La réparation n'est donc pas toujours mise à la charge de la personne condamnée.

288. La décision de la Chambre d'appel doit être saluée sur chacun de ces points. Elle était d'ailleurs attendue par le Fonds au profit des victimes qui soutenait que l'ordonnance de réparation devait être dirigée contre la personne reconnue coupable⁸⁴⁰, et que ceci impliquait nécessairement de condamner celle-ci au paiement des réparations⁸⁴¹. En effet, le pouvoir de la Cour d'ordonner des réparations étant conditionné à la déclaration de culpabilité de l'accusé, ces mesures sont nécessairement fournies au titre de cette responsabilité. La participation du responsable aux réparations, ou du moins sa condamnation à y participer, est indispensable pour donner aux bénéficiaires accordés aux victimes la qualification juridique de mesures de réparation⁸⁴². De plus, les accusés jugés par la CPI étant généralement indigents⁸⁴³, le Fonds doit avancer les sommes nécessaires au financement des réparations. La condamnation de la personne déclarée coupable au paiement des réparations fournit ainsi une base juridique à l'exercice d'une action récursoire entreprise par la Cour ou par le Fonds au cas où des biens ou avoirs appartenant au responsable seraient identifiés à l'avenir⁸⁴⁴. Une telle base juridique est également nécessaire pour permettre aux États parties, qui ont l'obligation en vertu de l'article 75 (5) de faire exécuter les mesures de réparation ordonnées par la Cour⁸⁴⁵, d'identifier, saisir et transférer d'éventuelles ressources appartenant à la personne condamnée. La règle 218 (3) du RPP prévoit qu'une ordonnance de réparation doit indiquer l'identité de la personne contre laquelle elle est émise ainsi que l'identité des victimes à qui sont accordées des réparations à titre individuel ou les coordonnées du compte du Fonds si le montant des réparations lui est versé. Ces informations doivent permettre aux

⁸⁴⁰ The Trust Fund for Victims, Situation in the Democratic Republic of the Congo, in the case of *The prosecutor v. Thomas Lubanga*, Observations in response to the Direction on the conduct of appeal proceedings, 1 October 2012, ICC-01/04-01/06-2927, §28-31; Observations of the Trust Fund for Victims on the appeals against Trial Chamber I's "Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations", 8 April 2013, ICC-01/04-01/06-3009, §103, 110. Voir également Représentants légaux du groupe de victimes V01, Document à l'appui de l'appel contre la "Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations" du 7 août 2012, 5 février 2013, ICC-01/04-01/06-2973, §28-32. Pour une position contraire, voir Equipe de la Défense de M. Thomas Lubanga Dyilo, réponse de la Défense de M. Thomas Lubanga aux documents déposés par les victimes au soutien de leurs appels à l'encontre de la « Décision fixant les principes et procédures applicables en matière de réparations » rendue par la Chambre de première instance le 7 août 2012, 8 avril 2013, ICC-01/04-01/06-3011, §5-10. La Défense soutenait que seules les ordonnances de réparation individuelles sont rendues contre la personne reconnue coupable.

⁸⁴¹ ICC-01/04-01/06-3009, §103, 110.

⁸⁴² Selon le FPV, les réparations fournies directement par le responsable ont davantage de valeur aux yeux des victimes. Voir ICC-01/04-01/06-2872, §16, footnote 12.

⁸⁴³ Voir *infra*, §290 et s.

⁸⁴⁴ La possibilité d'un remboursement des sommes avancées par le Fonds par la personne condamnée au paiement des réparations est envisagée par la Chambre d'appel. Voir ICC-01/04-01/06-3129, §115-116. Voir également ICC-01/04-01/06-3177-Red, §123.

⁸⁴⁵ Voir également l'article 109 du Statut de Rome qui fait obligation aux États de faire exécuter les peines d'amende et mesures de confiscation ordonnées par la Cour conformément à la procédure prévue par leur législation interne. À noter que la référence aux procédures prévues par la législation interne des États parties ne devrait pas constituer un obstacle à l'exécution des ordonnances de la Cour par exemple en cas d'immunités ou d'amnisties. Voir ICC-01/04-01/06-2872, §86.

États de faire transiter les ressources identifiées de la personne contre qui l'ordonnance a été émise vers les victimes ou vers le compte du Fonds. Si le Fonds obtenait un remboursement, il pourrait réinvestir ces sommes dans la procédure de réparation en question ou dans d'autres procédures⁸⁴⁶. La décision de la Chambre d'appel est donc positive pour les finances du Fonds.

289. Dans l'affaire *Lubanga*, sans doute pour accélérer la procédure, la Chambre d'appel a demandé exceptionnellement au Fonds d'évaluer le montant qu'il considère nécessaire pour réparer les préjudices causés par les crimes dont Thomas Lubanga a été reconnu coupable. Les parties pourront présenter des observations sur cette question, après quoi la Chambre de première instance tranchera. Cette décision sera susceptible d'appel⁸⁴⁷. La Chambre d'appel a seulement indiqué que le montant de la dette contractée devait être proportionnelle au préjudice causé et fonction du mode de participation dont la personne a été reconnue coupable⁸⁴⁸. Le principe de proportionnalité de la dette au préjudice causé est positif pour les victimes. Cependant, les réparations de crimes internationaux, qui sont nécessairement entièrement mises à la charge du responsable, peuvent coûter très cher⁸⁴⁹. Or, ici, le responsable est une personne physique, dont les moyens sont limités par rapport à ceux d'une personne morale comme un État ou une entreprise. La personne condamnée ne sera probablement jamais capable de rembourser cette dette immense qui la poursuivra jusqu'à la fin de sa vie, et sera éventuellement transmise à ses ayants droit. Il convient en effet de noter l'inéluctable asymétrie qui existe entre le principe de responsabilité individuelle et le caractère collectif de la victimisation induite par la nature des crimes inscrits dans le Statut de Rome⁸⁵⁰. La Chambre a également demandé au Fonds de préciser le montant de l'avance qu'il consent, si le Conseil de direction décide d'utiliser les ressources propres du Fonds pour financer les réparations⁸⁵¹. La Chambre a donc envisagé la possibilité que l'avance consentie par le Fonds ne couvre pas la totalité de la dette de Thomas Lubanga. Dans son projet de plan de mise en œuvre, le Fonds, qui a admis son incapacité à la date du 3 novembre 2015 à identifier l'ensemble des victimes éligibles à une réparation, a affirmé ne pas être en mesure

⁸⁴⁶ ICC-01/04-01/06-3177-Red, §106.

⁸⁴⁷ ICC-01/04-01/06-3129, §240-242.

⁸⁴⁸ *Ibid.*, §118.

⁸⁴⁹ ICC-01/04-01/06-3177-Red, §113.

⁸⁵⁰ DWERTMANN E., *The Reparation System of the International Criminal Court. Its Implementation, Possibilities and Limitations*, *op. cit.* note 455, p. 5.

⁸⁵¹ ICC-01/04-01/06-3129, §240.

de déterminer l'étendue de la dette de la personne condamnée⁸⁵². En revanche, il a établi qu'il pourrait déboursier la somme d'un million d'euros pour financer les réparations, ce chiffre étant seulement indicatif à ce stade⁸⁵³. Si l'étendue de la dette de Thomas Lubanga devait excéder l'avance consentie par le Fonds⁸⁵⁴, étant donné l'absence d'autres moyens de garantie, l'excédant ne pourrait jamais être transféré aux victimes. Mais cela inciterait peut-être l'AEP ou certains États parties à verser au Fonds des contributions affectées au financement des réparations dans l'affaire en question.

B) L'indigence

290. Les personnes jugées par des juridictions pénales internationales sont souvent reconnues indigentes. C'était par exemple le cas de Charles Taylor, ancien chef d'État du Libéria, condamné par le Tribunal spécial pour la Sierra Leone⁸⁵⁵, ainsi que de Kaing Guek Eav, alias *Duch*, jugé devant les CETC. À la CPI, Germain Katanga, Bosco Ntaganda, Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé ont par exemple aussi été déclarés indigents aux fins de l'aide judiciaire, par le Greffe. Jean-Pierre Bemba est un des rares accusés devant la CPI à ne pas avoir été déclaré indigent⁸⁵⁶. Tous les accusés ne sont en effet pas indigents. Aux TPI, Carla Del Ponte, plaidant, en soutien aux juges, pour un mécanisme d'indemnisation en faveur des victimes, avait expliqué que son bureau avait réussi à retracer et geler des avoirs importants appartenant aux accusés, qui pourraient être reversés aux victimes qui le méritent⁸⁵⁷.

⁸⁵² Le Fonds a tout de même fourni les éléments à prendre en compte pour chiffrer la dette, comme le nombre de victimes directes et indirectes, les formes de préjudices subis résultant des crimes, le coût de la réparation de ces préjudices ou encore le coût administratif du processus de mise en œuvre des réparations. Voir ICC-01/04-01/06-3177-Red, §214 et suiv.

⁸⁵³ ICC-01/04-01/06-3177-Red, §120.

⁸⁵⁴ Cette éventualité a été anticipée par le Fonds. Voir ICC-01/04-01/06-3177-Red, §115 ; ICC-01/04-01/06-3177-AnxA, §25.

⁸⁵⁵ Charles Taylor était supposé détenir des milliards dans des banques étrangères, mais son argent n'a jamais été retrouvé. SCHABAS W. A., "The International Criminal Court at Ten", *Criminal Law Forum*, Springer, Berlin, vol. 22, No. 4, December 2011, p. 501.

⁸⁵⁶ Le 27 mai 2008, la Chambre préliminaire III a adressé au Portugal une demande en vue d'obtenir l'identification, la localisation, le gel et la saisie de ses biens et avoirs, et le 25 août, le Greffier a décidé que Jean-Pierre Bemba n'était pas indigent et qu'il ne pourrait pas bénéficier de l'aide judiciaire. Voir Fiche d'information sur l'affaire *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, 14 novembre 2014, ICC-PIDS-CIS-CAR-01-010/14_Fra

⁸⁵⁷ Voir Address to the Security council by Carla Del Ponte, Prosecutor of the International Criminal Tribunals for the former Yugoslavia and Rwanda, to the UN Security council, Press Release, JL/P.I.S./542-e, 24 November 2000; DE BROUWER A-M. L.M., *Supranational Criminal Prosecution of Sexual Violence, The ICC and the Practice of the ICTY and the ICTR*, op. cit. note 140, p. 408.

291. Comme nous venons de le voir, la Chambre de première instance I de la CPI, dans l'affaire *Lubanga*, s'était appuyée sur l'indigence de Thomas Lubanga pour ne pas le condamner au paiement des réparations. Cette décision était critiquée à deux égards. Premièrement, les victimes et le Fonds arguaient du fait que la personne reconnue coupable doit être condamnée au paiement des réparations indépendamment de son niveau de ressources. Cet argument a été entendu par la Chambre d'appel. Celle-ci a considéré que la question de la capacité de la personne déclarée coupable à s'acquitter du paiement n'est pas pertinente au stade de l'émission d'une ordonnance de réparation et ne doit être prise en compte que lors de sa mise en œuvre⁸⁵⁸. L'ordonnance de réparation est en effet prononcée sur le fondement de la responsabilité de la personne condamnée. La question de la capacité de cette personne à la mettre en œuvre est une question différente. Cette interprétation est également soutenue par le fait que l'article 75 n'a pas été placé dans le chapitre VII du Statut de Rome relatif aux peines mais dans le chapitre VI relatif au procès, ce qui indique que la réparation telle qu'elle a été conçue dans le système de la CPI n'est pas de nature punitive⁸⁵⁹. Or, si les capacités financières du responsable sont généralement prises en compte pour décider du montant des sanctions pénales, elles ne devraient pas nécessairement être prises en considération s'agissant de réparations civiles, sauf si il s'agit de dommages punitifs⁸⁶⁰. Les représentants légaux des victimes ont fait valoir que l'état de fortune de la personne condamnée ne fait pas partie des facteurs énumérés aux règles 97 et 98 du RPP dont la Cour tient compte pour statuer sur les réparations⁸⁶¹. Les ressources du coupable n'ont d'impact que sur l'exécution immédiate de l'ordonnance de la Cour. La Chambre d'appel édicte ainsi la condamnation du responsable au financement des réparations en principe absolu, ne souffrant aucune exception. Cet arrêt est positif pour toutes les victimes relevant de la compétence de la Cour qui recevront ainsi toujours des réparations dispensées au nom du responsable, et donc dotées d'une valeur supérieure, indépendamment de l'état de fortune de celui-ci. Cette

⁸⁵⁸ ICC-01/04-01/06-3129, §102-105.

⁸⁵⁹ Voir ICC-01/04-01/06-3009, §105-106. Voir également DWERTMANN E., *The Reparation System of the International Criminal Court. Its Implementation, Possibilities and Limitations*, op. cit. note 455, p. 246; MCCARTHY C., "Victim Redress and International Criminal Justice – Competing Paradigms, or Compatible Forms of Justice ?", *Journal of International Criminal Justice*, No.10, 2012, pp. 361-362. Selon Dinah Shelton, la différenciation entre les peines et la réparation prévue à l'article 75 impliquerait qu'il ne s'agisse pas d'une sanction pénale. Toutefois, les bénéfices de nature civile ne comportent généralement pas de mesures collectives ni symboliques. Il a donc été suggéré qu'il s'agisse d'une forme de sanction nouvelle et indépendante: une sanction pénale de type compensatoire. Voir SHELTON D., *Remedies in International Human Rights Law*, op. cit. note 824, p. 237.

⁸⁶⁰ SHELTON D., *Remedies in International Human Rights Law*, op. cit. note 824, p. 237.

⁸⁶¹ Représentants légaux du groupe de victimes V01, Document à l'appui de l'appel contre la « Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations » du 7 août 2012, 5 février 2013, ICC-01/04-01/06-2973, §34-35.

appréciation est aussi favorable au Fonds. Les sommes qu'il verse constituent en toutes circonstances une avance qu'il peut se faire rembourser.

292. Deuxièmement, il était reproché à la Chambre de première instance d'assimiler l'indigence aux fins de l'aide judiciaire à l'indigence aux fins des réparations. En 2006, lorsque la Cour a demandé aux États de l'aider à se saisir des ressources de Thomas Lubanga⁸⁶², le Greffe l'a provisoirement reconnu indigent et lui a octroyé le bénéfice de l'aide judiciaire⁸⁶³. Le 7 Août 2012, lorsque la Chambre de première instance I a rendu sa décision sur les réparations dans l'affaire *Lubanga*, elle a jugé que « *La personne reconnue coupable a été déclarée indigente et ne semble posséder aucun bien ou avoir pouvant être utilisé aux fins des réparations* »⁸⁶⁴. Lors de sa 11^{ème} session, l'AEP a considéré que « *la déclaration d'indigence de l'accusé aux fins de l'aide juridique n'est pas pertinente, s'agissant de la capacité d'une personne condamnée à fournir des réparations* ». L'AEP a estimé que cette question relevait d'une décision judiciaire dans chaque affaire particulière et a demandé à la Cour de réexaminer cette question⁸⁶⁵. En octobre 2013, la Cour a affirmé la nécessité d'établir des critères pour déterminer la capacité de la personne reconnue coupable à financer les réparations⁸⁶⁶, distincts de ceux permettant de déterminer les capacités financières d'un accusé à financer sa défense. La Cour fait notamment remarquer que les deux contextes sont différents. Dans le cadre de l'aide judiciaire, la personne bénéficie de la présomption d'innocence, dans le cadre des réparations, elle est condamnée⁸⁶⁷. Par ailleurs, l'octroi de l'aide judiciaire se fonde sur une évaluation des moyens financiers de l'accusé et du coût de la représentation juridique au long des procédures. Pour établir l'indigence aux fins des réparations, il conviendrait de se fonder sur le coût des réparations. Certains éléments peuvent toutefois s'avérer pertinents dans les deux cas, comme la prise en compte des besoins ou dépenses courantes des personnes à la charge de l'accusé ou de la personne reconnue coupable⁸⁶⁸. La Cour a affirmé qu'elle pourrait établir des critères généraux pour la détermination des moyens disponibles aux fins des ordonnances de réparations, dans une

⁸⁶² Chambre préliminaire I, Demande adressée à la République démocratique du Congo en vue d'obtenir l'identification, la localisation, le gel et la saisie des biens et avoirs de M. Thomas Lubanga Dyilo, 9 mars 2006, ICC-01/04-01/06-22.

⁸⁶³ Décision du Greffier sur la demande de l'aide judiciaire aux frais de la Cour déposée par M. Thomas Lubanga Dyilo, 31 mars 2006, ICC-01/04-01/06-63.

⁸⁶⁴ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §269.

⁸⁶⁵ ICC-ASP/11/Res.7, 21 novembre 2012, §12.

⁸⁶⁶ Rapport de la Cour sur les critères de détermination des moyens disponibles aux fins de réparations, 8 octobre 2013, ICC-ASP/12/40.

⁸⁶⁷ *Ibid.*, §11.

⁸⁶⁸ *Ibid.*, §12.

formulation similaire à celle des critères pour la détermination de l'indigence aux fins de l'aide judiciaire⁸⁶⁹. Lorsque des ressources existent, il serait important d'établir la priorité des réparations sur le règlement des honoraires des représentants légaux de l'accusé lorsque l'aide judiciaire ne lui est pas accordée⁸⁷⁰. Une partie de la fortune de Jean-Pierre Bemba semble toutefois avoir déjà été utilisée pour rémunérer ses conseils⁸⁷¹. Dans l'affaire *Lubanga*, le Conseil de direction du Fonds a indiqué qu'il ne fixerait la somme exacte avancée pour financer les réparations que lorsque l'indigence de Thomas Lubanga aux fins des réparations aura été déclarée⁸⁷².

293. Si la personne condamnée au paiement des réparations n'est pas déclarée indigente aux fins des réparations, le Fonds joue alors un rôle d'intermédiaire chargé de centraliser les ressources des personnes condamnées, avant de les reverser aux victimes. De même, lorsque des peines d'amende ou des mesures de confiscation sont prononcées par la Cour à l'encontre des personnes déclarées coupables. Le Fonds ne peut toutefois exercer cette mission que si les ressources appartenant à la personne condamnée sont identifiées, saisies et lui sont transférées par les États.

Sous-section II – Les peines d'amende et de confiscation

294. En vertu de l'article 77 (2) du Statut de Rome, la Cour peut prononcer à titre de peine contre une personne déclarée coupable une amende, et la confiscation des profits, biens et avoirs tirés directement ou indirectement du crime. En vertu de l'article 79 (2), elle peut ordonner que le produit des amendes et tout autre bien confisqué soient versés au Fonds⁸⁷³. La règle 21 (b) du Règlement du Fonds reprend cette règle. Lorsque la Cour prononce des peines

⁸⁶⁹ ICC-ASP/12/40, §15 et note de bas de page 20.

⁸⁷⁰ La règle 221 (2) du RPP prévoit que lorsqu'elle décide de l'affectation des biens et avoirs appartenant à la personne condamnée, la Présidence de la Cour donne la priorité aux mesures de réparation prononcées en faveur des victimes. Cependant, cette disposition s'applique après l'émission d'une ordonnance de réparation. S'agissant des amendes et biens confisqués, Esther Saabel souligne que compte tenu de l'historique de l'adoption de l'article 79 (2) du Statut de Rome, selon lequel « *la Cour peut ordonner que le produit des amendes et tout autre bien confisqué soient versés au fonds* », cette disposition indiquerait davantage la possibilité pour la Cour de verser ces sommes au Fonds ou bien directement aux victimes, plutôt qu'un choix entre une utilisation en faveur des victimes ou pour couvrir les frais d'avocats. Voir SAABEL E., « Article 79 », *op. cit.* note 71, p. 1702.

⁸⁷¹ ICC-PIDS-CIS-CAR-01-010/14_Fra.

⁸⁷² ICC-01/04-01/06-3177-Red, §120.

⁸⁷³ Avant de rendre son ordonnance de transfert, la Chambre peut inviter les représentants du Fonds au profit des victimes à lui soumettre des observations écrites ou orales. Voir RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règle 148 ; ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §31. En vertu de la règle 221 du RPP, la Présidence peut également consulter le FPV avant de se prononcer sur toutes les questions concernant la liquidation ou l'affectation des biens ou avoirs réalisées en exécution d'une décision de la Cour. Voir également ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §32.

d'amende, ou ordonne la confiscation de biens ou d'avoirs – mais uniquement tirés du crime – ces ressources peuvent donc être mises au bénéfice des victimes afin d'optimiser les ressources disponibles pour la réparation et de minimiser l'amputation des ressources propres du Fonds au profit des victimes.

295. Lorsqu'ils sont versés au Fonds, les produits de l'exécution des ordonnances de réparations, et des amendes et confiscations doivent être utilisés conformément à toute condition ou instruction énoncée dans les ordonnances de la Cour⁸⁷⁴. En l'absence de telles instructions, le Conseil de direction du Fonds peut décider de leur utilisation en prenant en compte les principes applicables aux réparations établis par la Cour en vertu de l'article 75 (1), et les décisions prises par la Cour concernant le caractère individuel ou collectif des réparations en vertu de l'article 97 du RPP⁸⁷⁵. Toutefois, le produit de l'exécution des ordonnances de réparation ne peut être utilisé qu'au profit des victimes directement ou indirectement touchées par les crimes commis par la personne reconnue coupable⁸⁷⁶. Ceci peut signifier, *a contrario* que le produit des amendes et de biens confisqués pourrait être utilisé en faveur de victimes n'ayant pas été touchées par ces crimes, comme par exemple les victimes bénéficiant des projets financés par le Fonds dans le cadre de son mandat d'assistance⁸⁷⁷. Le Fonds considère néanmoins que ces ressources ne peuvent être utilisées que pour financer les réparations ordonnées contre la personne auprès de laquelle elles ont été saisies et ne peuvent pas servir à financer son mandat d'assistance⁸⁷⁸.

Après que la Cour a condamné la personne reconnue coupable à une peine d'amende ou de confiscation ou au paiement des réparations, ses décisions doivent encore être exécutées par les États parties avant que les ressources du responsable puissent être versées au Fonds au profit des victimes.

⁸⁷⁴ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §43.

⁸⁷⁵ *Ibid.*, §44. La règle 45 prévoit que le Fonds peut également demander à la Chambre des instructions supplémentaires.

⁸⁷⁶ *Ibid.*, §46.

⁸⁷⁷ DWERTMANN E., *The Reparation System of the International Criminal Court. Its Implementation, Possibilities and Limitations*, *op. cit.* note 455, p. 260.

⁸⁷⁸ ICC-01/04-01/06-2803-Red, §118.

Sous-section III – L'exécution des ordonnances de la Cour par les États parties

296. Contrairement à ce qui a pu être imaginé, le Fonds au profit des victimes n'est pas un mécanisme de saisie des biens et avoirs des personnes déclarées coupables par la Cour⁸⁷⁹. Il n'a aucun pouvoir en ce sens et se borne à centraliser les sommes collectées par la Cour. Cette dernière a la tâche d'obtenir la coopération des États. La Norme 117 du Règlement de la Cour⁸⁸⁰ charge la Présidence de la Cour de surveiller de manière continue la situation financière de la personne condamnée à une peine d'amende, de confiscation ou au paiement des réparations, même après l'exécution de la peine d'emprisonnement⁸⁸¹. Elle communique copie des décisions de la Cour à tout État avec lequel la personne condamnée semble avoir des liens, et sollicite la coopération des États et des mesures d'exécution⁸⁸². En vertu des articles 75 (5) et 109 du Statut de Rome, les États parties ont l'obligation d'exécuter les décisions prises en vertu de l'article 75, les peines d'amende et mesures de confiscation prononcées par la Cour⁸⁸³. Cela implique que la législation nationale des États prévoit des procédures permettant de faire appliquer ces mesures⁸⁸⁴.

297. L'exécution peut être facilitée lorsque des mesures conservatoires ont été prises. À cet égard, l'article 75(4) du Statut de Rome prévoit qu'après une déclaration de culpabilité, dans le cadre de la procédure en réparation, la Cour peut déterminer s'il est nécessaire pour garantir l'exécution de futures ordonnances d'ordonner des mesures conservatoires au titre de l'article 93(1) du Statut⁸⁸⁵. Ces mesures peuvent également être ordonnées par la Cour pour assurer l'exécution des peines d'amende et de confiscation. Notamment, l'article 93 (1) (k) permet à la Cour d'ordonner l'identification, la localisation, le gel ou la saisie du produit des crimes, des biens, des avoirs et des instruments qui sont liés aux crimes, aux fins de leur confiscation éventuelle. Il convient de noter que la portée de cet article est réduite. En effet, alors que les mesures de confiscation prévues à l'article 77 du Statut ne concernent que les profits, biens ou avoirs tirés du crime, l'amende ou les réparations devraient pouvoir être

⁸⁷⁹ SCHABAS W. A., "The International Criminal Court at Ten", *op. cit.* note 855, p. 501.

⁸⁸⁰ ICC-BD/01-03-11.

⁸⁸¹ La Chambre d'appel a ordonné que la situation financière de Thomas Lubanga soit surveillée en vertu de la norme 117 du Règlement de la Cour, ICC-01/04-01/06-3129-AnxA, §61.

⁸⁸² RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règle 217.

⁸⁸³ Sur l'obligation de coopération des États, voir UBEDA-SAILLARD M., « L'obligation de coopérer avec les juridictions internationales », in ASCENSIO H., DECAUX E., PELLET A., *Droit international pénal, op. cit.* note 113, pp. 1137-1157.

⁸⁸⁴ Voir NTOUBANDI F. Z., « Article 109 », in FERNANDEZ J., PACREAU X. (dir.), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale, commentaire article par article, op. cit.* note 71, p. 1991.

⁸⁸⁵ Voir PELLET S., « Article 75 », *op. cit.* note 368, p. 1665.

payés à partir de n'importe quel type de ressources appartenant à la personne reconnue coupable. Or, en vertu de l'article 93 (1) (k), la Cour ne peut ordonner aux États Parties que la saisie de ressources liées aux crimes. Par ailleurs, si la Cour attend que l'accusé ait été déclaré coupable pour ordonner des mesures en vertu des articles 75 (4) et 93 (1) (k), il sera certainement trop tard et les ressources en question pourront avoir été dissimulées. L'article 57 (3) (e) du Statut, qui permet à la Chambre préliminaire de solliciter la coopération d'un État en vertu de l'article 93 (1) (k) lorsqu'un mandat d'arrêt ou une citation à comparaître a été délivré paraît plus efficace⁸⁸⁶. La Chambre préliminaire I a recommandé de transmettre les demandes de coopération présentées aux États afin qu'ils prennent des mesures conservatoires destinées à garantir l'exécution de futures ordonnances en réparation en même temps que les demandes de coopération sollicitant l'arrestation et la remise lorsque les mandats d'arrêts ne sont pas délivrés sous scellés⁸⁸⁷. Ces demandes, afin d'être effectives, sont généralement transmises quelques semaines, voire quelques jours seulement après l'émission de mandats d'arrêts⁸⁸⁸.

298. Les biens et avoirs de Thomas Lubanga avaient fait l'objet d'une demande d'identification, de localisation, de gel et de saisie adressée à la RDC par la Chambre préliminaire I, un mois après la délivrance du mandat d'arrêt sous scellés en février 2006 et avant la levée des scellés⁸⁸⁹. Cette demande et celle adressée à l'ensemble des États Parties⁸⁹⁰ faisaient suite à la résolution 1596 du Conseil de sécurité demandant à tous les États de geler immédiatement les fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques se trouvant sur leur territoire étant en la possession ou sous le contrôle direct ou indirect des personnes identifiées par le Comité des sanctions, dont Thomas Lubanga faisait partie⁸⁹¹. Dans sa décision du 7 août 2012, la Chambre de première instance I a rappelé l'article 93 (1) (k) du Statut et établi que l'identification et le gel des ressources de la personne condamnée étaient des éléments fondamentaux pour la garantie de réparations effectives⁸⁹². Toutefois, selon la

⁸⁸⁶ Voir également RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règle 99.

⁸⁸⁷ Chambre préliminaire I, Situation en République démocratique du Congo, Affaire *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Décision relative à la décision de la Chambre préliminaire I du 10 février 2006 et à l'inclusion de documents dans le dossier de l'affaire concernant M. Thomas Lubanga Dyilo, 24 février 2006, ICC-01/04-01/06-8-Corr-tFR, §139.

⁸⁸⁸ PELLET S., « Article 75 », *op. cit.* note 368, p. 1665.

⁸⁸⁹ ICC-01/04-01/06-22.

⁸⁹⁰ Chambre préliminaire I, Demande adressée aux États Parties au Statut de Rome en vue d'obtenir l'identification, la localisation, le gel et la saisie des biens et avoirs de M. Thomas Lubanga Dyilo, 31 mars 2006, ICC-01/04-01/06-62.

⁸⁹¹ S/RES/1596 (2005), §15.

⁸⁹² ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §276-277.

Chambre d'appel, la Chambre de première instance n'a pas sollicité la coopération des États⁸⁹³. À ce stade, une telle sollicitation aurait de toute façon été probablement tardive, et dans son arrêt du 3 mars 2015, la Chambre d'appel n'a pas non plus demandé aux États de saisir les ressources liées aux crimes commis par Thomas Lubanga. En décembre 2011, lors de sa 10^{ème} session, l'AEP avait rappelé qu'il était de la plus haute importance que la Cour prenne toutes les mesures aux fins du gel et de l'identification de tous les avoirs d'une personne condamnée, y compris par une communication efficace avec les États concernés, de façon à ce que ces derniers soient en mesure de fournir à temps une assistance efficace, conformément au paragraphe 1 (k) de l'article 93 du Statut de Rome⁸⁹⁴. À la fin de la procédure, la Présidence de la Cour est chargée de prendre les arrangements nécessaires pour transférer le produit de l'exécution des peines d'amende et de confiscation et des ordonnances de réparation aux victimes ou au Fonds⁸⁹⁵.

299. Les perspectives de transfert de ressources appartenant à des personnes condamnées vers le Fonds au profit des victimes paraissent minces. La plupart des accusés sont reconnus indigents et la réussite de la procédure repose entièrement sur la volonté de coopération des États. Jusqu'à présent, le Fonds au profit des victimes n'a reçu aucune ressource appartenant à un accusé. Comme le craignaient plusieurs auteurs, percevoir les défendeurs comme une source de financement du Fonds et des réparations était donc vraisemblablement irréaliste⁸⁹⁶. Toutefois, la Chambre d'appel a éliminé la plupart des obstacles relevant des prérogatives de la Cour. En décidant que les ordonnances de réparation doivent en toutes circonstances être dirigées contre la personne reconnue coupable, qui doit être condamnée au paiement des réparations indépendamment de sa situation financière, et que le Fonds a la possibilité de se retourner contre la personne condamnée après avoir avancé les sommes nécessaires, la Chambre d'appel favorise le financement des réparations par le responsable et diminue la nécessité pour le Fonds de puiser dans ses ressources propres.

⁸⁹³ ICC-01/04-01/06-3129, §96.

⁸⁹⁴ L'Assemblée des Etats Parties a réitéré ses recommandations lors de la 11^e session, ICC-ASP/11/Res.7, §11.

⁸⁹⁵ ICC-BD/01-03-11, norme 116 (1) (d).

⁸⁹⁶ Voir notamment SCHABAS W. A., "The International Criminal Court at Ten", *op. cit.* note 855, p. 501 ; MOFFETT L., "Reparative complementarity: ensuring an effective remedy for victims in the reparation regime of the International Criminal Court", *op. cit.* note 110, p. 376 ; TOMUSCHAT C., « La protection internationale des droits des victimes », *op. cit.* note 246, p. 29; SAABEL E., « Article 79 », *op. cit.* note 71, pp. 1702-1703; LASCO C., "Repairing the Irreparable: Current and Future Approaches to Reparations", *op. cit.* note 114, p. 21 ; FISCHER P. G., "The Victims' Trust Fund of the International Criminal Court – Formation of a Functional Reparations Scheme", *op. cit.* note 114, pp. 218-219.

Les chances de pouvoir utiliser les ressources des responsables pour financer les réparations étant très faibles, les États parties ont doté le Fonds d'un rôle de garantie. En plus de centraliser les ressources des responsables, le Fonds au profit des victimes garantit le paiement de leurs dettes.

Section II – La garantie du paiement dû par le responsable

300. Comme l'avait souligné le juge Lavergne à propos des difficultés liées à la réparation des parties civiles aux CETC : « *de multiples condamnations financières, potentiellement considérables, n'ont pas de sens si elles sont prononcées à l'encontre de simples particuliers dont la solvabilité en rend l'exécution problématique, si ce n'est illusoire* »⁸⁹⁷. En effet, les CETC « *ne disposent pas d'un fonds d'indemnisation* » et à cette époque, les réparations devaient nécessairement être financées par la personne reconnue coupable. Lors du jugement du dossier N°001 en juillet 2010, Kaing Guek Eav, alias *Duch*, ayant été déclaré indigent, la Chambre de première instance, en raison de l'absence de ressources financières permettant de garantir la mise en œuvre des mesures demandées par les victimes, a seulement pu prononcer des mesures de réparation ne nécessitant aucun financement: la compilation et la publication des excuses présentées par *Duch* au cours de son procès sur le site internet officiel des Chambres. La révision du Règlement intérieur des CETC en septembre 2010 a permis de mettre en place un système de financement des réparations par d'autres sources que la personne déclarée coupable⁸⁹⁸, mais la mise en œuvre et le financement de ces mesures de réparation reposent sur les parties civiles et les associations d'aide aux victimes⁸⁹⁹. Dans un système où le financement des réparations repose sur l'identification des ressources de chefs de guerre, l'institution d'un mécanisme de garantie des paiements est indispensable afin d'éviter les risques de non-exécution ou d'exécution

⁸⁹⁷ Chambre de première instance des CETC, Décision relative à la requête tendant à ce qu'il soit statué sur la qualité des avocats des parties civiles pour présenter des observations sur les questions relatives à la détermination de la peine, opinion dissidente du juge Lavergne, 8 octobre 2009, E72/3.

⁸⁹⁸ Règlement intérieur des Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens, révisé le 16 janvier 2015 (Rev. 9), règle 23 *quinquies* (3) (b).

⁸⁹⁹ Dans le dossier N°002, après avoir condamné deux anciens dirigeants Khmers Rouges, Khieu Samphan et Nuon Chea, les juges de première instance des CETC ont accordé une réparation collective aux victimes, à travers notamment la mise en place d'expositions permanentes et itinérantes et l'inclusion de nouveaux chapitres mentionnant les crimes des Khmers Rouges dans les manuels scolaires cambodgiens. Ces mesures ont été financées par les associations qui soutenaient les parties civiles. Celles-ci ont regretté que les réparations soient à leur charge au lieu d'être financées par un fonds spécial. Voir FIDH, ADHOC, Cambodge : La condamnation de 2 anciens dirigeants Khmers Rouges à la prison à vie est historique, 7 août 2014 [<https://www.fidh.org/fr/regions/asie/cambodge/cetc/15880-cambodge-la-condamnation-de-2-anciens-dirigeants-khmers-rouges-a-la-prison>].

tardive des décisions. Au niveau national, c'est généralement l'État qui garantit le paiement des indemnités dues par les auteurs d'infractions⁹⁰⁰. Dans le cadre de la justice pénale internationale, les États ne sont jamais tenus de garantir l'exécution des mesures de réparation ordonnées contre les coupables. Pendant un temps, il a été question d'inclure des éléments de responsabilité étatique dans le Statut de la CPI. Lors des négociations du Statut de Rome, la proposition française concernant l'article 73 relatif à la réparation des victimes, prévoyait que la Cour puisse ordonner ou recommander qu'un État accorde aux victimes ou à leurs ayants droit une forme appropriée de réparation, notamment si la personne condamnée n'était pas en mesure de le faire directement ou si, lorsqu'elle a commis l'infraction, elle agissait au nom dudit État à titre officiel et dans la limite des pouvoirs qui lui étaient conférés⁹⁰¹. Toute forme de responsabilité étatique a ensuite été écartée durant la Conférence. C'est finalement le Fonds au profit des victimes qui assure la garantie des paiements dus par le responsable. Les États ne contribuent à ce Fonds que sur une base volontaire (Sous-section I). La décision de garantir les paiements dus par le responsable relève du Conseil de direction du Fonds (Sous-section II).

Sous-section I – Les contributions volontaires et ressources allouées par l'Assemblée des États Parties

301. Le Fonds au profit des victimes peut garantir le paiement dû par le responsable des crimes condamné au financement des réparations en utilisant ses ressources propres. Son intervention est ici subsidiaire, lorsque le coupable ne peut pas payer ou que ses ressources sont insuffisantes. Ses ressources propres sont les « *autres ressources* » du Fonds visées à la règle 98 (5) du RPP qu'il a lui-même levées et qui ne lui ont pas été transférées en vertu d'une ordonnance de la Cour. Celles-ci proviennent des contributions volontaires versées principalement par des gouvernements (par exemple, entre le 1^{er} juillet 2013 et le 30 juin 2014, 99,34% des contributions versées au Fonds provenaient d'États⁹⁰²), mais pouvant également provenir d'organisations internationales, de particuliers, d'entreprises et d'autres

⁹⁰⁰ Principes fondamentaux de 2005, §16 ; Déclaration des principes fondamentaux de justice de 1985, §12 et 13.

⁹⁰¹ A/CONF.183/2/Add.1, 14 avril 1998, article 73, §2(b). Les deux cas envisagés où la Cour peut ordonner ou recommander des réparations contre un État s'inspirent des principes 11 et 12 de la Déclaration des principes fondamentaux de justice de 1985. Voir également §2(c). Voir aussi la proposition de la République démocratique du Congo selon laquelle la Cour pouvait condamner l'État du lieu du crime qui aurait dû protéger les victimes et l'État de la nationalité du condamné à payer des réparations aux victimes, A/AC.249/1998/WG.4/DP.38, 27 mars 1998. Voir également MUTTUKUMARU C., « Reparation to victims », *op. cit.* note 217, pp. 267-269.

⁹⁰² ICC-ASP/13/14, Annexe I (A).

entités⁹⁰³. L'Assemblée des États Parties peut également décider d'allouer des ressources supplémentaires au Fonds⁹⁰⁴. Les ressources propres du Fonds proviennent donc quasi-exclusivement des États et sont versées sur une base volontaire. Par conséquent, le Fonds doit convaincre les donateurs potentiels de lui faire confiance⁹⁰⁵. Cependant, comme nous l'avons vu⁹⁰⁶, le budget de fonctionnement alloué au Fonds par l'AEP ne lui permet pas de disposer de personnel permanent dédié à la recherche de fonds. En l'état actuel de ses capacités, le Fonds n'a donc pu lever qu'une vingtaine de millions d'euros en dix ans. Ses capacités en terme de personnel sont insuffisantes pour pouvoir tirer véritablement profit d'un mode de financement par des contributions volontaires. L'AEP, en tant qu'organe, n'a jamais alloué de ressources au Fonds. Lors de sa 11^{ème} session, le Conseil de direction avait pourtant demandé l'allocation d'un million d'euros pour « *consolider la réserve maintenue par le Fonds en vue d'exécuter les décisions de réparations rendues par la Cour, puisque dans la plupart des causes actuellement devant la Cour, les accusés ont été déclarés indigents aux fins de l'assistance judiciaire* ». Le Conseil avait ajouté qu'une telle contribution de l'AEP « *pallierait la modestie des contributions volontaires* »⁹⁰⁷. Cette contribution n'a pas été attribuée au Fonds⁹⁰⁸. Toutefois, plusieurs États profitent des sessions de l'AEP pour annoncer des contributions au Fonds. Lors de la 12^{ème} session de novembre 2013, plusieurs États dont la Suède, les Pays-Bas, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont annoncé des contributions conséquentes⁹⁰⁹. Le refus de l'AEP de verser des contributions destinées au financement des réparations peut s'expliquer par sa réticence, exprimée à plusieurs reprises, à financer des mesures qui relèvent exclusivement de la responsabilité de la personne condamnée et alors que toute responsabilité étatique a été exclue du Statut de la Cour, même lorsqu'une personne reconnue coupable a occupé une position officielle⁹¹⁰.

302. Les sommes obtenues auprès des États, entreprises et particuliers sont principalement réservées au financement du mandat d'assistance du Fonds, mais en vertu de la règle 56 du Règlement du Fonds et suivant la recommandation faite par la Chambre

⁹⁰³ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §21 (a).

⁹⁰⁴ *Ibid.*, §21 (d), 35, 36.

⁹⁰⁵ Les règles régissant la manière dont le Fonds sollicite les contributions et réglementant la réception des contributions seront examinées plus en détail au titre suivant portant sur le mandat d'assistance du Fonds entièrement financé par ces contributions.

⁹⁰⁶ Voir *supra*, §274.

⁹⁰⁷ ICC-ASP/11/14, 7 août 2012, §36-37.

⁹⁰⁸ ICC-ASP/11/Res.7, §8.

⁹⁰⁹ TFV press release, TFV Receives Unprecedented Support at the 12th Assembly of States Parties, 29 November 2013.

⁹¹⁰ ICC-ASP/11/Res.7, §8.

préliminaire I⁹¹¹, le Fonds a constitué une réserve destinée aux réparations toutes procédures confondues, qu'il maintient à environs un tiers de ses ressources. Au 18 août 2015, cette réserve s'élevait à 4,8 millions d'euros⁹¹². Depuis que l'interdiction pour les gouvernements d'affecter leurs contributions à une destination spécifique a été supprimée, lors de l'amendement de la règle 27 du Règlement du Fonds, le Conseil de direction peut solliciter des contributions destinées spécifiquement aux réparations. En 2013, il a reçu une contribution de l'Allemagne d'un montant de 900 000 euros spécifiquement destinée aux réparations. La même année, la Finlande avait également versé une contribution de 107 000 euros spécifiquement affectée aux réparations mais celle-ci était assortie d'une date limite, et devait être dépensée dans l'année 2013. En l'absence d'une ordonnance de réparation définitive à la fin de l'année 2013, et en accord avec le donateur, la contribution a donc été versée au compte général (*common basket*) du FPV. Contrairement à la crainte du Fonds, certains États sont donc prêts à contribuer à réparer les préjudices causés par une personne condamnée⁹¹³. Il est à prévoir que le Fonds intensifiera sa campagne de levée de fonds après l'approbation du projet de plan de mise en œuvre de l'ordonnance de réparation par la Cour. Cela lui permettra de disposer davantage d'informations à fournir aux donateurs concernant le contenu des mesures de réparations et de justifier, compte tenu des fonds disponibles et du coût des réparations, de la nécessité d'obtenir des ressources additionnelles⁹¹⁴.

La garantie fournie par le Fonds au profit des victimes est indispensable au financement des réparations. Dans l'affaire *Lubanga*, les contributions volontaires au Fonds constituent jusqu'à présent la seule et unique source de financement des réparations. Toutefois, la fonction de Fonds de garantie du Fonds au profit des victimes conduit à amputer largement les contributions volontaires, dont le montant est déjà insuffisant pour assurer le financement de l'assistance aux victimes. C'est notamment en raison du manque de contributions volontaires que le Fonds n'assiste les victimes relevant de la compétence de la Cour que dans deux situations sur les onze faisant actuellement l'objet d'une enquête. La règle 56 du Règlement du Fonds qui permet au Conseil de direction de compléter le financement des réparations renforce donc considérablement l'effectivité du système de

⁹¹¹ Chambre préliminaire I, ICC-01/04-492, 11 avril 2008. Voir également ICC-01/04-01/06-2803-Red, §124.

⁹¹² ICC-ASP/14/14, §6.

⁹¹³ Voir ICC-01/04-01/06-2803-Red, §139. Au cas où il ne rencontrerait pas de succès auprès des États, le Fonds envisage en tant qu'alternative de solliciter des contributions auprès de l'AEP. ICC-01/04-01/06-2803-Red, §139, §140.

⁹¹⁴ ICC-01/04-01/06-2803-Red, §141-143. Voir également The Trust Fund for Victims, Observations on Reparations in Response to the Scheduling Order of 14 March 2012, ICC-01/04-01/06-2872, 25 April 2012, §246-247.

réparation de la CPI puisqu'il lui permet tout simplement de fonctionner, mais entrave l'efficacité du mandat d'assistance du Fonds.

Sous-section II – L'utilisation des « autres ressources du Fonds »

303. Comme nous l'avons vu, en vertu de l'arrêt de la Chambre d'appel de la CPI relatif aux réparations dans l'affaire *Lubanga*, la décision d'utiliser les autres ressources du Fonds pour compléter le financement des réparations appartient au Conseil de direction du Fonds et non à la Cour⁹¹⁵. Le Conseil a indiqué qu'il pourrait affecter la somme d'un million d'euros à cette fin⁹¹⁶.

304. En vertu de la règle 56 du Règlement du Fonds, le Conseil de direction doit réserver des ressources suffisantes au cas où il serait nécessaire de compléter le financement des réparations accordées à titre collectif ou par l'intermédiaire d'une organisation. *A contrario*, cela indiquerait que le Conseil ne peut pas décider de compléter le financement de réparations accordées aux victimes à titre individuel⁹¹⁷, qui seraient donc seulement financées par la personne condamnée. Dans l'affaire *Lubanga*, les réparations ordonnées par la Cour sont collectives et pourront donc être financées par les ressources propres du Fonds. Mais dans l'affaire *Katanga*, lors des consultations menées par le Greffe et le Représentant légal des victimes, les victimes ont exprimé à une écrasante majorité leur préférence pour des mesures d'indemnisation matérielle à titre individuel⁹¹⁸. La Cour ne s'est pas encore prononcée sur le type de réparation mais elle devrait vraisemblablement essayer de tenir compte, dans la mesure du possible, des souhaits des victimes. Si cette interprétation de la règle 56 devait être confirmée, étant donné l'indigence récurrente des accusés, cela compromettrait toute perspective d'octroi de réparations individuelles autres que symboliques, aux victimes. Alors que le Fonds avait auparavant souligné une telle interprétation comme envisageable, il a récemment tranché en faveur d'une interprétation interdisant le financement de réparations individuelles à partir de ses ressources propres⁹¹⁹. Cette prise de position a été vivement critiquée par la Coalition pour la Cour pénale

⁹¹⁵ Voir ICC-01/04-01/06-3129, §110-116.

⁹¹⁶ ICC-01/04-01/06-3177-Red, §120.

⁹¹⁷ Edith-Farah Elassal pose la question, mais sans la trancher. Voir ELASSAL E-F., « Le régime de réparation de la Cour Pénale Internationale ; analyse du mécanisme en faveur des victimes », *op. cit.* note 745, p. 306.

⁹¹⁸ Voir le rapport du Greffe relatif aux demandes en réparation dans l'affaire *Katanga*, ICC-01/04-01/07-3512-Conf-Exp-Anx1-tFRA, §68, 94 (a).

⁹¹⁹ ICC-01/04-01/07-3548, §121. Pour une position à peine plus nuancée, voir ICC-01/04-01/06-3177-Red, §205.

internationale⁹²⁰. En effet, l'exclusion des réparations individuelles n'est pas explicitement précisée dans la règle 56. L'interprétation préconisée par le Fonds ne s'impose donc pas. Cette prise de position du Fonds s'explique par les faibles ressources dont il dispose pour financer les réparations et sa préférence pour les programmes de réparations collectives, qui, dans la pratique, se rapprochent beaucoup des programmes d'assistance dont il a l'expérience. Cependant, si l'interprétation du Fonds devait être retenue, les dispositions du Statut de Rome, du RPP et du Règlement du Fonds relatives aux réparations individuelles seraient vidées de leur substance. Comme le préconise la CCPI, il convient de retenir une interprétation qui permette de conserver le sens de ces dispositions.

Conclusion du Chapitre I

305. Les obstacles au financement par la personne condamnée des réparations prononcées par la CPI – possiblement par l'intermédiaire du Fonds au profit des victimes – sont considérables. Bien que la Chambre d'appel en ait éliminé certains dans l'affaire *Lubanga* en condamnant ce dernier au paiement des réparations, les principales difficultés demeurent. Alors que les individus ne constituent pas des sources de financement lucratives, ceux jugés par la Cour pénale internationale sont généralement reconnus indigents. Et les procédures permettant le transfert des ressources des accusés au Fonds au profit des victimes, reposant sur la coopération des États, n'ont pas encore démontré leur efficacité. Dans ces conditions, le Fonds n'est pas en mesure d'exercer sa fonction de Fonds de réparation. De plus, toute perspective de remboursement des sommes avancées par le Fonds par la personne condamnée apparaît illusoire. Compte tenu de ces considérations, l'attribution au Fonds au profit des victimes d'une fonction de garantie du paiement dû par la personne reconnue coupable est opportune. Comme le préconisent la Déclaration sur les principes de justice de 1985, les Principes fondamentaux de 2005 ainsi que diverses recommandations et résolutions du Conseil de l'Europe, l'institution d'un mécanisme de garantie est essentiel pour assurer la réparation des victimes. Néanmoins, les ressources dont dispose le Fonds pour exercer cette fonction sont faibles. La responsabilité des États de garantir le financement des réparations ayant été exclue du Statut de la Cour, les gouvernements y contribuent, par l'intermédiaire du Fonds, sur une base volontaire. Or, le Fonds ne dispose pas des ressources humaines

⁹²⁰ CICC Trust Fund for Victims Team, Comments and Recommendations to the Board of Directors of the Trust Fund for Victims ahead of the Special Board meeting on 21-22 July 2015, 16 July 2015 [https://www.fidh.org/IMG/pdf/cicc_tfv_team_submission_to_the_tfv_board_july_2015.pdf].

nécessaires en matière de levée de fonds pour garantir des contributions suffisamment élevées et régulières. Ainsi, leur niveau reste très modeste, et ne permet au Fonds que d'affecter des ressources limitées aux réparations, tout en amputant les sommes destinées à l'assistance aux victimes. À l'aide des quelques centaines de milliers d'euros qu'il pourra déboursier dans chaque procédure de réparation, le Fonds doit également assurer la mise en œuvre des ordonnances de la Cour en fournissant aux victimes des crimes commis par la personne reconnue coupable des bénéfices qui allègent leurs souffrances.

CHAPITRE II

LA MISE EN ŒUVRE DES ORDONNANCES DE REPARATION

306. En vertu des textes, et suivant les décisions prises par la Cour dans le contexte spécifique de chaque affaire, le Fonds au profit des victimes est investi de diverses missions visant à assurer la mise en œuvre des ordonnances de la Cour afin que les victimes reçoivent réparation. Dans ce chapitre, nous nous intéresserons aux contraintes limitant la capacité du Fonds à délivrer des réparations aux victimes du fait de ses liens avec une juridiction pénale internationale. Dans le cadre de l'affaire *Lubanga* qui est jusqu'à présent la seule affaire dans laquelle une ordonnance de réparation définitive ait été rendue, alors que l'accusé est condamné depuis 2012, à la fin de l'année 2015, les victimes n'ont toujours pas obtenu réparation. Afin de comprendre ce retard, nous analyserons les étapes de la procédure applicable devant la CPI, préalables à la saisine du Fonds. Ces considérations nous conduiront à nous interroger sur l'opportunité d'un processus aussi lent, alors que les victimes se trouvent dans la plus grande détresse⁹²¹ (Section I). Ensuite, le respect des droits de la défense au cours de la procédure de réparation⁹²² impliquant que la personne reconnue coupable ait seulement à supporter la charge de la réparation des préjudices dont elle est responsable, nous nous pencherons sur la compétence *ratione personae* du Fonds, restreinte par les décisions de la Cour (Section II). Enfin, dans le contexte de la justice pénale internationale où les réparations sont fournies par des personnes physiques, et compte tenu des ressources disponibles limitées pour financer les réparations, nous nous demanderons quels bénéfices le Fonds est en mesure d'offrir aux victimes (Section III).

Section I – La saisine tardive du Fonds au profit des victimes

307. La réparation se fonde sur une responsabilité. Pour que le Fonds puisse fournir des réparations aux victimes, la responsabilité pénale d'un individu doit donc être établie par la Cour (Sous-section I). À la demande des victimes ou de leur propre chef, les juges ouvrent

⁹²¹ Voir KOUASSI R., « Le système de réparation de la CPI : analyse à la lumière de l'ordonnance de réparation dans l'affaire *Thomas Lubanga Dyilo* », *op. cit.* note 110, pp.178-179.

⁹²² Sur les droits de l'accusé dans l'ensemble du procès, voir l'article 67 du Statut de Rome. Concernant le respect des droits de la personne reconnue coupable au cours de la phase de réparation, voir RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règle 97 (3). Voir également TERGALISE NGA ESSOMBA S., *La protection des droits de l'accusé devant la Cour pénale internationale*, L'Harmattan, Paris, 2012.

ensuite la procédure de réparation, au cours de laquelle la Cour émet une ordonnance de réparation, par laquelle elle peut décider de saisir le Fonds en lui déléguant certaines tâches (Sous-section II).

Sous-section I – La reconnaissance d’une responsabilité

308. La réparation est toujours tournée vers un dommage pour lequel a été établie une responsabilité⁹²³. Que celle-ci soit pour faute ou sans faute, qu’elle soit sanctionnée par un juge ou non, « *la notion de réparation est indissociable de celle de responsabilité* »⁹²⁴. Selon les conceptions, la réparation constitue l’une des conséquences juridiques de la responsabilité ou le contenu même de la responsabilité. C’est notamment ce qui la différencie de l’assistance aux victimes également tournée vers un dommage, vers une souffrance, mais pour laquelle une responsabilité n’a pas nécessairement été établie, ou du moins n’est pas recherchée, et qui intervient pour répondre à une urgence, à un impératif de solidarité. Cette dualité est bien illustrée par le double mandat du Fonds au profit des victimes. Que la réparation se déroule dans un cadre judiciaire ou non, elle suppose donc que la responsabilité de l’auteur des violations soit reconnue. La reconnaissance de cette responsabilité ne relève pas ici du mandat du Fonds au profit des victimes, mais de la compétence de la Cour pénale internationale, qui doit établir la culpabilité d’un accusé dans le cadre d’une affaire, et éventuellement le condamner à une peine d’emprisonnement, à laquelle peut s’ajouter une amende ou une mesure de confiscation⁹²⁵. Comme dans tout système pénal, l’exercice de l’action civile dépend de l’issue de l’action publique. Lorsque la responsabilité relative aux faits se trouvant à l’origine des préjudices des victimes est établie, la Cour peut rendre une ordonnance indiquant la réparation qu’il convient d’accorder conformément à l’article 75 (2) du Statut de Rome et confier au Fonds sa mise en oeuvre.

309. À la Cour pénale internationale, la culpabilité d’un accusé est reconnue à l’issue d’un long processus comportant plusieurs étapes, supposant la réunion à la fois de facteurs

⁹²³ Sur le concept de réparation et pour des exemples de processus de réparation aux niveaux national et international, établis sur la base de responsabilités étatiques ou individuelles, voir FERSTMAN C., GOETZ M., STEPHENS A. (ed.), *Reparations for victims of genocide, war crimes and crimes against humanity, systems in place and systems in the making*, op. cit. note 63 ; DE GREIFF P. (ed.), *The Handbook of reparations*, Oxford University Press, Oxford, 2006; DE FEYTER K., PARMENTIER S., BOSSUYT M., LEMMENS P. (ed.), *Out of the ashes: reparation for victims of gross and systematic human rights violations*, Intersentia, Antwerp-Cambridge, 2005.

⁹²⁴ SALMON Jean (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit. note 495, pp. 975-977.

⁹²⁵ Statut de Rome, article 77.

juridiques mais aussi politiques, constituant autant d'obstacles à l'ouverture d'une procédure de réparation. Ce processus suppose entre autres que la Cour se soit déclarée compétente après le renvoi d'une situation par État partie, le Conseil de sécurité, ou une saisine *proprio motu* du Procureur, et que ce dernier ait ouvert une enquête à l'issue de laquelle il conclut qu'il existe une base suffisante pour engager des poursuites, dans le cadre d'affaires recevables⁹²⁶. Dans la mesure où les procès se déroulant devant la CPI exigent la présence de l'accusé⁹²⁷, ce dernier doit être arrêté par un État et déféré à la Cour. De nombreuses procédures devant la Cour sont paralysées pour cette raison. En effet, la Cour qui ne dispose pas de force de police, doit compter exclusivement sur la coopération des États, souvent largement fonction de considérations politiques. Par exemple, dans la situation au Darfour, quatre suspects dirigeants de l'État et des milices *Janjaouid* ont été inculpés par la Cour et sont toujours en fuite depuis l'émission de leurs mandats d'arrêt en 2007, 2009 et 2010⁹²⁸. Dans la situation en Ouganda, depuis l'arrestation de Dominic Ongwen, trois suspects sur quatre⁹²⁹ sont également toujours en fuite. Les suspects peuvent également être arrêtés par un État qui refuse de les déférer à la Cour⁹³⁰. Étant donné l'état de l'appareil judiciaire soudanais et la difficile arrestation des auteurs des violations dont certains occupent des postes au sein des autorités ou sont soutenus par le pouvoir, la Commission d'enquête des Nations Unies sur le Darfour avait proposé de créer une commission d'indemnisation pour les victimes du conflit, en dehors de toute procédure judiciaire. Dans les commissions d'indemnisation, même si les responsabilités doivent être établies, les personnes physiques n'ont pas à être appréhendées.

⁹²⁶ Par exemple, dans la situation en Libye, le 24 juillet 2014, la Chambre d'appel a confirmé la décision de la Chambre préliminaire I de déclarer l'affaire opposant le Procureur à Abdullah Al-Senussi irrecevable devant la Cour.

⁹²⁷ En octobre 2013, les juges de la Chambre de première instance V (B) de la CPI ont toutefois autorisé le président kenyan en exercice Uhuru Kenyatta à ne pas se présenter à certaines audiences. Voir Trial Chamber V(B), Situation in the Republic of Kenya, *The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta*, Decision on the Defence Request for Conditional Excusal from Continuous Presence at Trial, 18 October 2013, ICC-01/09-02/11-830.

⁹²⁸ Dans la situation en Libye, l'unique suspect, Saif Al-Islam Gaddafi, est en fuite.

⁹²⁹ Il s'agit de Joseph Kony, Vincent Otti, Okot Odhiambo.

⁹³⁰ Par exemple, dans la situation en Côte d'Ivoire, Simone Gbagbo est détenue par l'État ivoirien, qui refuse de la déférer à la CPI. Voir les communiqués de presse de la Cour pénale internationale, Affaire Simone Gbagbo : la Chambre préliminaire I de la CPI rejette l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Côte d'Ivoire et rappelle à la Côte d'Ivoire son obligation de remettre Simone Gbagbo, ICC-CPI-20141209-PR1075, 11 décembre 2014 ; La Chambre d'appel confirme la recevabilité de l'affaire Simone Gbagbo devant la CPI, ICC-CPI-20150527-PR1112, 27 mai 2015.

310. Les charges présentées par le Procureur de la Cour doivent ensuite être confirmées par la Chambre préliminaire⁹³¹. Moins d'une quinzaine de procès sont actuellement en cours après que les charges portées à l'encontre des accusés aient été confirmées⁹³². Ceux-ci pourraient donc déboucher prochainement sur des réparations. Mais même une fois les procès ouverts, les coupables ne sont pas toujours condamnés. Lorsque les pressions politiques sont trop fortes, les charges peuvent être abandonnées, comme dans l'affaire opposant le Procureur au président Kényan en exercice, Uhuru Kenyatta. Il est également possible que des suspects ayant comparu volontairement prennent la fuite, comme Abdallah Banda qui s'est enfui après que les charges pesant à son encontre aient été confirmées. Enfin, les suspects peuvent encore être acquittés, comme Mathieu Ngudjolo Chui, acquitté le 18 décembre 2012 par la Chambre de première instance II.

311. Seules deux condamnations ont jusqu'à présent été prononcées par la Cour. Le seul procès aujourd'hui achevé est celui de Thomas Lubanga, déclaré coupable le 14 mars 2012, du crime de conscription et d'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans la Force patriotique pour la libération du Congo, et du fait de les avoir fait participer activement à des hostilités, dans le cadre d'un conflit armé ne présentant pas un caractère international⁹³³, de septembre 2002 à août 2003⁹³⁴. Dans le cadre de son plan visant à prendre et conserver le contrôle de l'Ituri, Thomas Lubanga, assurant le commandement en chef de la FPLC, a mis sur pied une armée en recrutant, « volontairement » ou de force, des garçons et des filles de moins de 15 ans, qui étaient ensuite envoyés au quartier général du groupe armé ou dans ses camps de formation militaire, pour être déployés en tant que soldats ou utilisés comme gardes du corps de hauts responsables, dont Thomas Lubanga⁹³⁵. Ce dernier a été condamné à 14 ans de prison⁹³⁶. Le 7 mars 2014, Germain Katanga, l'un des adversaires de Thomas Lubanga, a

⁹³¹ Les Chambres préliminaires de la CPI ont par exemple refusé de confirmer l'ensemble des charges portées contre Bahar Idriss Abu Garda (Situation au Darfour, décision du 8 février 2010), Calixte Mbarushimana (Situation en RDC, décision du 16 décembre 2011), Henry Kiprono Kosgey et de Mohammed Hussein Ali (Situation au Kenya, décision du 23 janvier 2012).

⁹³² Les procès de Jean-Pierre Bemba, Bosco Ntaganda, William Samoei Ruto et de Joshua Arap Sang sont au stade de la première instance ; celui de Germain Katanga au stade des réparations. Jean-Pierre Bemba est également en procès pour atteinte à l'administration de la justice dans une autre affaire aux côtés d'autres accusés.

⁹³³ Statut de Rome, article 8 2. e) Vii).

⁹³⁴ Chambre de première instance I, Situation en République démocratique du Congo, Affaire *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, 14 mars 2012, ICC-01/04-01/06-2842-tFRA.

⁹³⁵ ICC-PIDS-CIS-DRC-01-006/12.

⁹³⁶ Chambre de première instance I, Situation en République démocratique du Congo, Affaire *le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Décision relative à la peine, rendue en application de l'article 76 du Statut, 10 juillet 2012, ICC-01/04-01/06-2901. Le verdict de la Chambre de première instance a été confirmé en appel.

été reconnu coupable en tant que complice, de meurtre constitutif de crime contre l'humanité et de crime de guerre, d'attaque contre une population civile, de destruction des biens de l'ennemi et de pillage constitutifs de crimes de guerre⁹³⁷. Ces crimes ont été commis le 24 février 2003 lors de l'attaque du village de Bogoro en Ituri. Il a toutefois été acquitté des charges de viol, d'esclavage sexuel et d'utilisation d'enfants de moins de 15 ans en vue de les faire participer activement à des hostilités. Ce jugement est définitif puisqu'en juin 2014, le Défenseur de Germain Katanga et le Procureur se sont tous deux désistés de leurs appels contre le verdict de culpabilité⁹³⁸. En mai 2014, Germain Katanga a été condamné à une peine de 12 ans d'emprisonnement⁹³⁹. La nécessité d'appréhender les suspects et d'obtenir une condamnation pénale définitive amoindrit fortement les chances des victimes d'obtenir une réparation. L'aboutissement de la procédure est donc incertaine. Cette procédure est aussi très longue puisque les deux seules condamnations définitives prononcées jusqu'ici par la Cour sont intervenues en 2014, soit dix ans après l'ouverture de l'enquête en RDC⁹⁴⁰. Or, le Fonds au profit des victimes ne peut être saisi que lorsque la responsabilité d'un accusé a été établie par la Cour.

312. L'expérience de nombreux mécanismes de réparation démontre que la mise en cause des responsabilités est possible sans appréhender les personnes physiques coupables, et n'est pas nécessairement si longue⁹⁴¹. Parmi les mécanismes spécialisés dans le traitement de demandes de masse, la Commission Ethiopie-Erythrée, a par exemple passé quatre années (de 2001 à 2005) à établir, sur la base des plaintes reçues, les violations du droit international dont les deux États étaient responsables, avant de calculer les montants à accorder à chaque plaignant⁹⁴². À la CINU, la responsabilité de l'Irak avait été établie par des résolutions du

⁹³⁷ ICC-01/04-01/07-3436.

⁹³⁸ Defence for Germain Katanga, Situation in the Democratic Republic of Congo, in the case of *The Prosecutor v. Germain Katanga*, Defence Notice of Discontinuance of Appeal against the 'Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut' rendered by Trial Chamber II on 7 April 2014, 25 June 2014, ICC-01/04-01/07-3497 ; Office of the Prosecutor, Situation in the Democratic Republic of Congo, in the case of *The Prosecutor v. Germain Katanga*, Notice of Discontinuance of the Prosecution's Appeal against the Article 74 Judgment of Conviction of Trial Chamber II dated 7 March 2014 in relation to Germain Katanga, 25 June 2014, ICC-01/04-01/07-3498.

⁹³⁹ Chambre de première instance II, Situation en République démocratique du Congo, Affaire *Le Procureur c. Germain Katanga*, Décision relative à la peine (article 76 du Statut), 23 mai 2014, ICC-01/04-01/07-3484.

⁹⁴⁰ Sur la lenteur des procès à la Cour pénale internationale, voir ALIE M., « Cour pénale internationale : une montagne accouchant d'une souris ? Observations sur les premiers jugements dans les affaires Lubanga et Ngudjolo », in BERNARD D., SCALIA D. (dir.), *Vingt ans de justice internationale pénale, op. cit.* note 110, pp. 240-242.

⁹⁴¹ HOLTZMANN H. M., KRISTJÁNSDÓTTIR E., *International Mass Claims Processes: Legal and Practical Perspectives, op. cit.* note 134.

⁹⁴² WEERAMANTRY R., « Claims (Ethiopia v. Eritrea) Eritrea's Damages Claims (Eritrea v. Ethiopia); Ethiopia's Damages Eritrea Ethiopia Claims Commission final award on damages arising from breaches of state

Conseil de sécurité⁹⁴³, allégeant ainsi la tâche de la Commission. Les faits sur lesquels les demandes devaient se fonder pour être éligibles ont ensuite été précisés par la Commission au début de son mandat. Au sein de ce type de structure, l'exigence de rapidité prévaut tout au long de la procédure. À la CINU, la procédure était accélérée grâce à la mise en place de délais fixes⁹⁴⁴, la priorité accordée aux réclamations d'individus⁹⁴⁵, l'utilisation de techniques de traitement rapide des plaintes, la standardisation des montants accordés⁹⁴⁶, la participation limitée des requérants à la procédure⁹⁴⁷, d'importantes concessions en matière de droits de la défense⁹⁴⁸, y compris l'absence de recours contre les décisions du Conseil d'administration⁹⁴⁹. Ce type de structure autorise une certaine flexibilité et des approximations qui ne sont pas nécessairement compatibles avec la rigueur avec laquelle une juridiction pénale applique le droit et qui ne peut pas se contenter de plausibilité⁹⁵⁰. Lorsque la réparation découle de la condamnation pénale des responsables, la phase de réparation est intégrée au procès, et bien que la phase civile ne requiert pas les mêmes exigences que les phases antérieures du procès, certaines contraintes inhérentes au procès pénal – notamment les droits de la personne reconnue coupable et le principe du contradictoire – doivent être respectées, même lorsque les

responsibility and violations of jus in bello and jus ad bellum”, *American Journal of International Law*, vol. 104, No. 3, 2010, p. 480.

⁹⁴³ Voir S/RES/674, S/RES/686 et S/RES/687.

⁹⁴⁴ Par exemple, lorsque le secrétariat remarquait un vice de forme (Règles provisoires pour la procédure relative aux réclamations, S/AC.26/1992/10, 26 juin 1992, Annexe, article 14), il adressait une notification au requérant qui disposait d'un délai de 60 jours pour le réparer (article 15).

⁹⁴⁵ S/AC.26/1991/1. Ces demandes devaient être examinées dans un délai aussi bref que possible, ne dépassant pas les 120 jours à compter de la fin de l'examen de forme préliminaire effectué par le Secrétariat. Voir S/AC.26/1992/10, article 37 (1) (d).

⁹⁴⁶ Dans les catégories A et B qui correspondaient aux réclamations urgentes d'individus, des montants fixes étaient attribués pour chaque réclamation. Cela a permis à la Commission d'économiser le temps nécessaire au calcul du montant à accorder à chaque demande. Si les pertes effectives dépassaient le montant standard et pouvaient être prouvées, une réclamation pouvait être présentée jusqu'à concurrence d'un certain montant.

⁹⁴⁷ La participation des plaignants était généralement limitée au dépôt de réclamations. Les gouvernements et organisations internationales ayant présenté des plaintes avaient tout de même la possibilité au stade de l'évaluation préliminaire des plaintes de communiquer aux commissaires des renseignements et des vues supplémentaires sur les rapports périodiques du secrétaire exécutif portant sur les réclamations reçues (S/AC.26/1992/10, article 16). Dans le cas d'affaires exceptionnellement importantes et complexes, les requérants pouvaient également être invités à présenter leurs vues dans le cadre d'une procédure orale, rares en pratique (articles 36 (a) et 38 (d)).

⁹⁴⁸ Les règles destinées au respect des droits de la défense étaient limitées. L'Irak, qui n'avait pas accès aux preuves présentées par les plaignants, n'avait l'occasion de se défendre que lors des procédures orales limitées aux affaires portant sur des montants importants et en communiquant aux commissaires des renseignements et des vues supplémentaires sur les rapports périodiques du Secrétaire exécutif sur les réclamations reçues (*Ibid.*, article 16).

⁹⁴⁹ Voir cependant *Ibid.*, article 40 (4).

⁹⁵⁰ Toutefois, le caractère judiciaire de la procédure ne résulte pas nécessairement des liens du mécanisme de réparation avec une juridiction, il peut être choisi. Malgré l'affirmation du Secrétaire général des Nations Unies selon laquelle la Commission n'est pas une Cour ni un tribunal d'arbitrage (S/22559, §20), la procédure suivie comportait certains aspects judiciaires. Sur ce point, voir BOISSON DE CHAZOURNES L., CAMPANELLI D., “The United Nations Compensation Commission : Time for an Assessment ?”, in FISCHER-LESCANO A. *et al.* (ed.), *Frieden in Freiheit: Festschrift für Michael Bothe zum 70. Geburtstag*, Nomos, Baden-Baden, 2008, pp. 11-12.

réparations sont administrées par un mécanisme non-judiciaire comme le Fonds au profit des victimes⁹⁵¹, et cela engendre une certaine lenteur de la procédure.

Dès lors que les responsabilités sont établies, la Cour peut ouvrir la procédure de réparation. Dans l'affaire *Lubanga*, la Cour a débuté la phase des réparations après la décision sur la culpabilité émise par la Chambre de première instance, sans attendre une décision définitive. Si l'accusé avait été acquitté en appel, la déception des victimes aurait été encore plus grande⁹⁵².

Sous-section II – L'émission d'une ordonnance de réparation

313. Après que la Cour ait décidé d'ouvrir une procédure de réparation (A), pour que le Fonds soit saisi, les juges de première instance doivent rendre une ordonnance, susceptible de faire l'objet d'un appel (B), et investir le Fonds de son exécution (D). La lenteur de la procédure de réparation va à l'encontre de l'exigence de rapidité établie par la Cour (C).

A) La décision d'ouvrir la procédure de réparation

314. En vertu de l'article 75 (1), les juges peuvent ouvrir la procédure de réparation sur la base de demandes présentées par des victimes⁹⁵³ ou de leur propre chef⁹⁵⁴. Ainsi, les juges ont le pouvoir d'ordonner des réparations, que les victimes aient déposé des demandes ou non⁹⁵⁵. Après avoir entendu les observations visées à l'article 75 (3), la Cour peut soit rendre une ordonnance de réparation en vertu de l'article 75 (2) du Statut de Rome, soit prendre la décision de ne pas accorder de réparation⁹⁵⁶. Aucun texte ne précise d'éventuels critères à prendre en compte par la Cour pour prendre la décision d'ouvrir une procédure ou

⁹⁵¹ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §260-262.

⁹⁵² Voir KOUASSI R., « Le système de réparation de la CPI : analyse à la lumière de l'ordonnance de réparation dans l'affaire *Thomas Lubanga Dyilo* », *op. cit.* note 110, pp. 180-181.

⁹⁵³ RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règle 94.

⁹⁵⁴ *Ibid.*, règle 95. En vertu de l'article 75 (1) du Statut de Rome, le pouvoir de la Cour d'ordonner des réparations *proprio motu* doit se limiter à des circonstances exceptionnelles. Ce pouvoir est destiné à s'exercer lorsqu'il existe des raisons de penser que l'absence de demandes en réparation ne résulte pas d'un choix de la part des victimes mais de leur ignorance de cette possibilité ou de la gravité de leur situation. Par exemple lorsque les victimes n'ont pas été identifiées ou si elles sont dissuadées de demander réparation en raison d'un risque pour leur sécurité. Voir DWERTMANN E., *The Reparation System of the International Criminal Court. Its Implementation, Possibilities and Limitations*, *op. cit.* note 455, pp. 208-211.

⁹⁵⁵ Sous réserve de leur consentement dans le cas de mesures de réparations individuelles en vertu de la règle 95(2)(b) du RPP, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A).

⁹⁵⁶ ICC-01/04-01/06-2953, §54.

non. Tout comme la Cour doit examiner les procédures en cours au niveau national avant d'ouvrir une enquête en vertu du principe de complémentarité, il serait possible d'imaginer qu'elle doive prendre en compte les mesures de réparation déjà accordées aux victimes avant d'ouvrir une procédure de réparation⁹⁵⁷. L'article 17 qui fixe les critères pour établir que des procédures judiciaires équitables en matière pénale ne sont pas menées au niveau interne permet de conclure à l'absence de réparations prononcées par le juge pénal, mais pas par le juge civil, ou par une voie non judiciaire. Toutefois, bien que les textes ne le prévoient pas explicitement, il convient de souligner qu'en pratique, la Cour procède tout de même à un recensement des bénéfices accordés aux victimes. Dans l'affaire *Lubanga*, la Chambre de première instance I, avant de rendre sa décision sur les réparations, avait demandé au Fonds au profit des victimes de lui faire rapport sur les bénéfices accordés aux victimes de crimes internationaux en République démocratique du Congo, afin d'évaluer l'ampleur de l'opportunité de s'engager dans une phase de réparation et d'avoir une vue d'ensemble du contexte national dans lequel d'éventuelles réparations prononcées par la CPI s'inscriraient. Cette analyse a été intégrée au premier rapport du Fonds à la Cour⁹⁵⁸ dans lequel le Fonds préconise une harmonisation des réparations mises en œuvre par la CPI avec les efforts entrepris en RDC en matière de justice transitionnelle. De plus, la décision de la Chambre préliminaire I du 7 août 2012 précise que les avantages accordés aux victimes par d'autres organismes peuvent être pris en compte par la Cour lorsqu'elle ordonne des réparations⁹⁵⁹.

B) L'ordonnance de réparation

315. Après avoir décidé d'ouvrir une procédure de réparation, la Chambre compétente doit émettre une ordonnance de réparation pour saisir le Fonds⁹⁶⁰. Dans l'affaire *Lubanga*, la Chambre d'appel a considéré que la décision de la Chambre de première instance I du 7 août

⁹⁵⁷ Voir DWERTMANN E., *The Reparation System of the International Criminal Court. Its Implementation, Possibilities and Limitations*, op. cit. note 455, pp. 205-207. L'auteur souligne l'absence de disposition relative à la complémentarité en matière de réparation. Selon Eva Dwertmann, l'émission d'une ordonnance de réparation pourrait être soumise à l'exigence de l'absence de réparation au niveau national (la victime n'a pas obtenu réparation ou sa demande serait certainement infructueuse). Une demande en réparation pourrait être déclarée inadmissible si la victime a reçu ou peut recevoir des réparations au niveau national.

⁹⁵⁸ ICC-01/04-01/06-2803-Red, §218-252. Ce rapport avait d'abord été commandé au Fonds par la Cour de manière confidentielle. Dans la mesure où Thomas Lubanga n'avait pas encore été déclaré coupable, la Cour ne souhaitait pas donner l'impression que les juges préjugeaient de sa culpabilité. Le rapport a été rendu public en mars 2012.

⁹⁵⁹ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §201.

⁹⁶⁰ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §50 (b).

2012 constituait une ordonnance de réparation⁹⁶¹. La Chambre d'appel est arrivée à cette conclusion en se fondant sur la décision de la Chambre de première instance de confier un certain nombre de tâches au Fonds et de restreindre le rôle de la Chambre pour la suite de la procédure à un rôle de surveillance et de supervision⁹⁶².

316. Selon la règle 50 (b) du Règlement du Fonds, celui-ci « *est considéré comme saisi lorsque (...) la Cour rend à l'encontre d'une personne reconnue coupable une ordonnance accordant réparations et décide que celles-ci doivent être versées au Fonds ou par son intermédiaire, conformément aux dispositions 2 à 4 de la règle 98 du Règlement de procédure et de preuve* ». Le Fonds peut donc être considéré comme saisi dès l'émission d'une ordonnance de réparation. Cependant, l'article 82(4) du Statut de Rome, prévoit que cette ordonnance peut faire l'objet d'un appel, par le représentant légal des victimes, la personne condamnée ou le propriétaire de bonne foi d'un bien affecté par une ordonnance rendue en vertu de l'article 75. Dans l'affaire *Lubanga*, les victimes et la Défense ont interjeté appel de l'ordonnance de réparation⁹⁶³. Dans la mesure où cette ordonnance chargeait le Fonds de diverses missions et risquait d'être remise en cause par la Chambre d'appel, la Cour a jugé plus prudent que le Fonds attende le résultat de l'appel avant d'agir, en octroyant un effet suspensif aux appels formés contre l'ordonnance. Selon la Chambre, si le Fonds avait commencé à mettre en œuvre l'ordonnance et avait ensuite dû s'arrêter ou modifier sa mission au cours de la procédure, cela aurait pu re-traumatiser les victimes et leur causer un nouveau préjudice⁹⁶⁴. La Chambre d'appel a également fondé sa décision sur les observations du Fonds mettant en avant la perte de temps et les dépenses inutiles engendrées. Ces arguments sont en effet pertinents, mais le retard additionnel occasionné peut être difficile à comprendre pour les victimes. La Chambre d'appel a précisé qu'elle était consciente du délai

⁹⁶¹ ICC-01/04-01/06-2953, §51, 53.

⁹⁶² *Ibid.*, §53-64. En prenant ce parti, la Chambre d'appel s'est opposée à l'avis de la Chambre de première instance I qui avait elle-même énoncé que sa décision ne constituait pas une ordonnance de réparation – dans la mesure où aucune réparation n'était ordonnée – mais une décision établissant les principes applicables aux réparations en vertu de l'article 75 (1) du Statut de Rome (ICC-01/04-01/06-2911, §20). Voir également ICC-01/04-01/06-2953, §51.

⁹⁶³ Voir Bureau du conseil public pour les victimes, Equipe des représentants légaux V02, Document déposé à l'appui de l'appel à l'encontre de la « Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations » délivrée par la Chambre de première instance I le 7 août 2012, 5 février 2013, ICC-01/04-01/06-2970 ; Représentants légaux du groupe de victimes V01, Document à l'appui de l'appel contre la « Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations » du 7 août 2012, 5 février 2013, ICC-01/04-01/06-2973 ; Equipe de la Défense de M. Thomas Lubanga Dyilo, Mémoire de la Défense de M. Thomas Lubanga relatif à l'appel à l'encontre de la « Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations », rendue par la Chambre de première instance le 7 août 2012, 5 février 2013, ICC-01/04-01/06-2972.

⁹⁶⁴ ICC-01/04-01/06-2953, §83.

supplémentaire qu'impliquait cette décision et de l'impact pour les victimes, dont certaines avaient déposé une demande en réparation six ans plus tôt⁹⁶⁵. De plus, la Chambre d'appel a établi que, dans la mesure où les réparations dépendent de la culpabilité de l'accusé, les ordonnances de réparation ne peuvent pas être exécutées tant que la décision reconnaissant la culpabilité de l'accusé, qui bénéficie d'un sursis à exécution pendant la procédure d'appel, n'a pas été confirmée par la Chambre d'appel⁹⁶⁶. La Chambre d'appel a confirmé le 1^{er} décembre 2014 la culpabilité de Thomas Lubanga et la peine prononcée à son encontre⁹⁶⁷, soit plus de deux ans et demi après le jugement en première instance. Un aspect positif du désistement des appels contre le verdict de culpabilité de Germain Katanga est que cela devrait permettre d'accélérer le processus de réparation dans cette affaire. La Chambre d'appel a rendu son arrêt concernant les réparations dans l'affaire *Lubanga* en mars 2015, soit plus de deux ans et demi après la décision en première instance⁹⁶⁸.

C) Des réparations rapides

317. Au vu de ces constatations, il est possible de s'interroger sur l'opportunité de la mise en place d'un mécanisme de réparation lié à une juridiction pénale internationale. Contrairement à l'assistance humanitaire qui est destinée à répondre à des situations d'urgence, le but des réparations est de réparer les crimes en allégeant les souffrances des victimes. Certaines réparations interviennent plusieurs dizaines d'années après les faits, et permettent de reconnaître les crimes commis, de faire émerger la vérité, de rendre hommage aux victimes. La réparation est alors davantage symbolique. Mais la Cour et le Fonds ont été institués en tant que mécanismes permanents pour fournir des réparations incluant des bénéfices concrets à des victimes de crimes actuels et non de crimes de l'histoire. Dans son projet de plan de mise en œuvre de l'ordonnance de réparation rendue dans l'affaire *Lubanga*, le Fonds a suggéré la mise en œuvre de programmes de réhabilitation physique et

⁹⁶⁵ ICC-01/04-01/06-2953, §84.

⁹⁶⁶ Voir ICC-01/04-01/06-2953, §86. Dans l'affaire *Lubanga*, la Défense de Thomas Lubanga a fait appel de la décision le déclarant coupable. Voir Acte d'appel de la Défense de M. Thomas Lubanga à l'encontre du «Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut » rendu par la Chambre de première instance I le 14 mars 2012, 3 October 2012, ICC-01/04-01/06-2934.

⁹⁶⁷ The Appeals Chamber, Judgment on the appeal of Mr Thomas Lubanga Dyilo against his conviction, 1 December 2014, ICC-01/04-01/06-3121-Red ; The Appeals Chamber, Judgment on the appeals of the Prosecutor and Mr Thomas Lubanga Dyilo against the "Decision on Sentence pursuant to Article 76 of the Statute", 1 December 2014, ICC-01/04-01/06-3122.

⁹⁶⁸ En vertu de la règle 153 (1) du RPP (ICC-ASP/1/3, Part. II-A), la Chambre d'appel avait la possibilité de confirmer la décision rendue en première instance, de l'infirmer et de renvoyer la question devant la Chambre de première instance, ou de la modifier elle-même. Elle a choisi cette dernière solution (ICC-01/04-01/06-3129, §36-38, 252).

psychologique et de soutien matériel aux victimes comprenant par exemple des séances de thérapie, des opérations chirurgicales et des programmes d’alphabétisation accélérée pour les jeunes dont la scolarité a été interrompue pendant leur enrôlement...⁹⁶⁹ Toutes ces mesures doivent être prises le plus rapidement possible, avant que la situation des victimes ne s’aggrave. Lorsqu’il a remis à la Cour son projet de plan de mise, le Fonds a noté que beaucoup de temps s’était écoulé depuis les crimes commis par Thomas Lubanga en 2002 et 2003 et que les blessures physiques et psychologiques des victimes s’étaient certainement aggravées en raison de l’absence d’aide⁹⁷⁰. Comme d’autres organes de protection des droits de l’homme l’avaient déjà établi⁹⁷¹, dans sa décision du 7 août 2012, la Chambre de première instance I de la CPI, se fondant sur les principes fondamentaux de 2005⁹⁷², a posé le principe selon lequel les victimes devraient obtenir des réparations rapides⁹⁷³.

318. Craignant un allongement des procédures, Claude Jorda, dans le cadre de son plaidoyer en faveur d’un mécanisme de réparation pour les victimes du conflit en Ex-Yougoslavie, avait rejeté l’idée d’une procédure similaire à celle de la CPI. Claude Jorda s’inquiétait non pas du risque de ne pas fournir aux victimes des réparations rapides mais de ne pas pouvoir juger l’accusé rapidement et équitablement⁹⁷⁴. Selon lui, la meilleure solution était de créer une commission internationale d’indemnisation, qui « *constitue une méthode plus juste et plus rapide de dispenser une justice réparatrice aux victimes des conflits en ex-Yougoslavie* ». Afin d’identifier les victimes, il proposait d’exiger la preuve d’un préjudice résultant d’un crime relevant de la compétence du Tribunal, établi et qualifié comme tel dans un jugement du Tribunal ou d’une juridiction interne compétente. Mais dans ce cas, le problème de la lenteur des procès pénaux internationaux reste intact et à l’issue du procès, les victimes doivent encore initier une procédure devant un autre organe que le juge pénal international. Une autre alternative était proposée : « *accueillir les réclamations de toutes les victimes de crimes résultant des conflits en ex-Yougoslavie, que ces crimes aient été reconnus*

⁹⁶⁹ ICC-01/04-01/06-3177-AnxA, §65-172.

⁹⁷⁰ ICC-01/04-01/06-3177-Red, §9.

⁹⁷¹ Voir notamment CAT/C/GC/3, §10 ; Comité des Ministres du Conseil de l’Europe, Lignes directrices pour éliminer l’impunité pour les violations graves des droits de l’homme, adoptées lors de la 1110^e réunion des Délégués des Ministres, 30 mars 2011, §16.

⁹⁷² Principes fondamentaux, §11 (b), 15. Voir également dans la version précédente rédigée par Theo Van Boven, E/CN.4/Sub.2/1993/8, §33 (a) : Principes contre l’impunité, E/CN.4/2005/102/Add.1, §32.

⁹⁷³ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §242.

⁹⁷⁴ Voir les arguments ayant poussé à supprimer le pouvoir de la Cour d’ordonner des restitutions du projet de statut de Cour pénale internationale de 1993, voir Commission du droit international, Projet de statut d’une Cour criminelle internationale et commentaires y relatifs, *op. cit.* note 412, article 47, commentaire n°3.

comme tels ou non par le Tribunal ou par une autre juridiction »⁹⁷⁵. Ici, la réparation n'est pas nécessairement conditionnée à l'issue d'un procès et peut donc être plus rapide, mais dans ce cas il faut trouver un autre moyen d'établir les responsabilités fondant les mesures de réparation.

319. Dans la phase de mise en œuvre des ordonnances de réparation de la CPI, le Fonds au profit des victimes travaille sous la supervision de la Cour et ses activités et décisions (projet de plan de mise en œuvre⁹⁷⁶, estimation du coût des réparations⁹⁷⁷...) font l'objet d'observations des parties et participants à la procédure, et pour certaines, sont susceptibles d'appel⁹⁷⁸, notamment par la personne condamnée aux réparations⁹⁷⁹. Cette multiplication des procédures est susceptible de causer encore des délais supplémentaires. Pour cette raison, certaines victimes contestaient à la Défense le statut de partie à la procédure de réparation, craignant « *une avalanche de recours et de requêtes, auxquelles le Greffe, le Fonds, et les représentants légaux des victimes devraient répondre* »⁹⁸⁰. De plus, si des décisions, surtout lorsqu'elles ont été prises en consultation avec les victimes, devaient être remises en cause au cours du processus de mise en œuvre, cela créerait un risque de re-traumatisation des victimes et de perte de confiance dans le processus de réparation⁹⁸¹. Dans l'affaire *Lubanga*, la Défense a d'ailleurs soulevé le droit de l'accusé d'être jugé sans retard excessif, garanti par l'article 67 (1) (c) du Statut de Rome. La Défense soutient à ce titre que le droit à être jugé dans un délai raisonnable s'applique pour « *la totalité des procédures en lien avec la responsabilité de la personne accusée, y compris celles portant sur les intérêts civils, c'est-à-dire la réparation* »⁹⁸².

320. Ces considérations sur la lenteur des réparations judiciaires ne doivent toutefois pas occulter les mérites des réparations ordonnées par les juges de la CPI, qui revêtent une valeur particulière pour les victimes dans la mesure où l'accusé a été condamné à les financer et où elles sont accompagnées de la reconnaissance de sa culpabilité, qui constitue en elle-même une mesure de réparation⁹⁸³. La procédure devant la CPI permet d'établir une vérité

⁹⁷⁵ S/2000/1063, §47-48.

⁹⁷⁶ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §57. Voir également ICC-01/04-01/06-3129-AnxA, §77.

⁹⁷⁷ ICC-01/04-01/06-3129-AnxA, §80.

⁹⁷⁸ *Ibid.*, §81.

⁹⁷⁹ ICC-01/04-01/06-3177-Red, §147.

⁹⁸⁰ ICC-01/04-01/06-2973, §52.

⁹⁸¹ ICC-01/04-01/06-2927, §25.

⁹⁸² ICC-01/04-01/06-2972, §110-114.

⁹⁸³ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §237. Voir également le principe 22 des Principes fondamentaux de 2005.

objective sur les crimes, suivant une procédure contradictoire, rigoureuse, et laisse le temps aux victimes de témoigner, d'exprimer leur souffrance, leur point de vue, ce qui peut influencer le cours du procès, et également être considéré comme une forme de réparation. Au sein des mécanismes de traitement de plaintes de masse, la procédure étant accélérée, la participation des victimes est souvent réduite au dépôt de leur plainte et elles ont rarement l'occasion d'être entendues. Enfin, les victimes, groupées par catégories, reçoivent des indemnités forfaitaires, pas nécessairement adaptées au préjudice unique qu'elles ont subi et à la situation personnelle de chacune. Ce processus peut avoir pour effet de nier leur individualité, déjà déniée par les crimes de masse dont elles ont été victimes⁹⁸⁴. Enfin, hors cadre judiciaire, la réparation des victimes est une décision politique et donc aléatoire. Même si l'institution des mécanismes de réparation s'impose dans la mesure où ils répondent à une obligation juridique du responsable, la conclusion d'un accord entre deux puissances belligérantes, ou encore la mise en cause de la responsabilité d'un État par le Conseil de sécurité sont moins systématiques que le déclenchement d'une procédure menant à la reconnaissance de la culpabilité d'une personne par la CPI⁹⁸⁵. Bien que le fonctionnement de la CPI soit loin d'être apolitique, lorsqu'une affaire est soumise aux juges et si la culpabilité de l'accusé est établie, il est difficile pour les juges de ne pas ouvrir une procédure de réparation si les crimes ont fait des victimes, et d'autant plus si elles ont déposé des demandes en réparation. La réparation mise en œuvre par le Fonds au profit des victimes résulte de l'application de règles de droit instituées sur une base permanente, permettant la condamnation d'un individu en vertu de sa responsabilité pénale individuelle, et prévoyant un droit à réparation pour les victimes.

⁹⁸⁴ Sur les différences entre les procédures administratives et quasi-judiciaire ou judiciaires, voir VAN DER AUWERAERT P., "Policy Challenges for Property Restitution in Transition – the Example of Iraq", in FERSTMAN C., GOETZ M., STEPHENS A. (ed.), *Reparations for victims of genocide, war crimes and crimes against humanity, systems in place and systems in the making*, op. cit. note 63, pp. 476-477. Pour une critique de la voie judiciaire et du recours au droit en général dans le cadre de la réparation des crimes de l'histoire, voir GAREAU J.-F., « Insoutenable imprescriptibilité à la lettre : note sur l'interaction du temps, du droit et du symbole dans la problématique de la réparation des crimes de l'histoire », in BOISSON DE CHAZOURNES L., QUEQUINER J.-F., VILLALPANDO S., *Crimes de l'histoire et réparations : les réponses du droit et de la justice*, op. cit. note 176, pp. 25-38. Pour une comparaison des avantages de la « *torts approach* » selon laquelle le juge fournit une réparation aux victimes de violations des droits de l'homme et d'une approche administrative, voir également MALAMUD-GOTI J. E., GROSSMAN L. S., "Reparations and Civil Litigation : Compensation for Human Rights Violations in Transitional Democracies", in DE GREIFF P. (ed.), *The Handbook of Reparations*, op. cit. note 923, pp. 539-559.

⁹⁸⁵ La décision du Conseil de sécurité de reconnaître la responsabilité de l'Irak pour les dommages causés par l'invasion du Koweït a par exemple été rendue possible par la fin de la guerre froide, permettant d'obtenir un consensus politique.

D) La délégation de tâches au Fonds au profit des victimes

321. Comme le soulignait Claude Jorda ainsi que les détracteurs de l'instauration d'un système de réparation au sein de la CPI durant les négociations du Statut de Rome, l'administration d'un processus de réparation est une tâche lourde pour une juridiction pénale dont la fonction première est le jugement et la punition des personnes coupables de crimes relevant de sa compétence. Un tel processus nécessite d'accomplir un certain nombre de tâches qui peuvent alourdir et ralentir la procédure. À la CPI, la Cour peut confier certaines de ces tâches au Fonds au profit des victimes⁹⁸⁶, achevant ainsi le processus de saisine de ce dernier. Le Fonds peut accomplir lui-même certaines d'entre elles, mais sa nature d'instrument financier le pousse à déléguer à son tour les tâches les plus opérationnelles. Les articles 75 et 79 du Statut de Rome, la règle 98 du RPP ainsi que le Règlement du Fonds lui confient certaines responsabilités. La Chambre de première instance I, dans sa décision du 7 août 2012, a décidé d'en ajouter. Après que le BCPV et les représentants légaux des victimes aient contesté la décision de la Chambre de déléguer ses responsabilités en matière de réparation au Fonds, en raison du fait qu'il s'agit d'une entité non judiciaire, dont le rôle se limite à exécuter les ordonnances de réparation de la Cour⁹⁸⁷, la Chambre d'appel a choisi de n'en retenir que quelques unes. Chronologiquement, le Fonds peut être chargé d'établir un projet de plan de mise en œuvre des réparations (1), puis de l'exécution de ce plan (2).

1) L'élaboration d'un projet de plan de mise en œuvre

322. Lorsque la Cour décide que la réparation mise à la charge du coupable sera versée au Fonds ou par son intermédiaire, le Fonds prépare un projet de plan de mise en œuvre de l'ordonnance de réparation de la Cour⁹⁸⁸. Selon que la Cour décide d'ordonner des réparations individuelles⁹⁸⁹, collectives⁹⁹⁰ ou versées par l'intermédiaire d'une organisation⁹⁹¹, les informations à inclure dans le projet de plan de mise en œuvre divergent. Globalement, le Fonds doit fournir toutes les précisions nécessaires à la mise en œuvre des réparations n'ayant pas déjà été indiquées par la Cour. Sur ce point, la Chambre de première instance a été

⁹⁸⁶ Voir Cour suprême des CETC, Dossier n° 001118-07-2007-ECCC/SC, Arrêt, 3 février 2012, §657.

⁹⁸⁷ Voir ICC-01/04-01/06-2970, §44-58. Cet argument a également été soulevé par la Défense, voir ICC-01/04-01/06-2972, §9-20.

⁹⁸⁸ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §54.

⁹⁸⁹ RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règle 98 (2). Voir également ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §59-61.

⁹⁹⁰ RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règle 98 (3). Voir également ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §69.

⁹⁹¹ RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règle 98 (4). Voir également ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §73.

critiquée par la Chambre d'appel. La Chambre de première instance I avait confié au Fonds le soin de procéder à un certain nombre de déterminations importantes, telles que l'identification des victimes⁹⁹², l'évaluation de leurs préjudices⁹⁹³, la détermination des mesures de réparation⁹⁹⁴, la désignation des experts de la Cour⁹⁹⁵ et l'appréciation du bien-fondé des demandes en réparation⁹⁹⁶. Par ailleurs, les quelques éléments déterminés par la Cour s'inspiraient largement des observations du Fonds. La délégation de ces tâches a été contestée par plusieurs participants à la procédure, et la Chambre d'appel a fait droit à plusieurs demandes.

323. La délégation de certaines tâches au Fonds était conforme au Règlement du Fonds qui lui octroie des pouvoirs en matière d'identification des victimes⁹⁹⁷, d'évaluation des préjudices⁹⁹⁸ et de détermination des mesures de réparation⁹⁹⁹, sous réserve des instructions de la Cour. Cependant, afin de garantir le respect des droits des parties, la Chambre d'appel a établi deux étapes pour procéder à chacune de ces déterminations, la Cour devant nécessairement se charger de la première. Les parties peuvent ainsi faire appel des décisions prises par la Chambre de première instance, qui peut éventuellement déléguer au Fonds le soin de se charger de la seconde étape. Selon la Chambre d'appel, la Cour doit donc procéder à la détermination de plusieurs éléments avant de confier au Fonds la tâche d'établir un projet de plan de mise en œuvre¹⁰⁰⁰. L'ordonnance de réparation, nécessairement émise contre la personne condamnée, doit établir la responsabilité de cette personne pour les réparations ordonnées. La Cour doit préciser le type de réparation – individuelles ou collectives – prononcées, déterminer les formes de réparation appropriées, et peut laisser le Fonds identifier, sur la base des formes ordonnées, les mesures concrètes de réparation. La Cour doit établir les critères d'éligibilité des victimes sur la base du lien entre le préjudice subi et les crimes pour lesquels l'accusé a été condamné, et peut charger le Fonds de l'identification des victimes éligibles. Enfin, la Cour doit définir le préjudice causé aux victimes directes et

⁹⁹² ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §282-283.

⁹⁹³ *Ibid.*, §282-283, 285.

⁹⁹⁴ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §266.

⁹⁹⁵ *Ibid.*, §265.

⁹⁹⁶ *Ibid.*, §284, 289 (b).

⁹⁹⁷ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §59-61.

⁹⁹⁸ *Ibid.*, §55.

⁹⁹⁹ *Ibid.*, §55, 69.

¹⁰⁰⁰ ICC-01/04-01/06-3129, §1, 32.

indirectes en l'espèce¹⁰⁰¹, mais peut investir le Fonds de la mission d'évaluer leur ampleur¹⁰⁰². Il semble que les juges de première instance, par crainte d'être dépassés par les complexités de la procédure en réparation, se soient déchargés de ce poids un peu rapidement sur le Fonds¹⁰⁰³, au prétexte que celui-ci bénéficie d'une expertise du terrain acquise dans le cadre de son mandat d'assistance. La Chambre d'appel a jugé que la Cour devait trancher elle-même certaines questions, de manière à permettre aux parties de faire appel de ces décisions¹⁰⁰⁴ et à fournir davantage d'orientations au Fonds pour conduire sa mission. Certains de ces éléments manquaient dans la décision de la Chambre de première instance¹⁰⁰⁵. La décision de la Chambre d'appel établit une procédure garantissant les droits des victimes et de la personne reconnue coupable, et doit donc être saluée. Cependant, en procédant elle-même à la première étape des déterminations devant être effectuées par la Cour, la Chambre a pris certaines décisions regrettables pour les victimes, qui limitent encore davantage le mandat du Fonds. Celui-ci n'avait pas contesté la délégation de toutes ces tâches car il souhaitait procéder lui-même à ces déterminations, dans le but de protéger les intérêts des victimes. Si certaines positions du Fonds risquaient de porter atteinte aux droits de la personne condamnée, d'autres auraient pu être conciliées avec ce principe.

324. Il convient ici de s'attarder sur certaines tâches déléguées au Fonds en première instance sans base juridique. Les tâches confiées au Fonds en première instance et qui ne lui reviennent en fait que partiellement, telles que l'identification des victimes éligibles, l'évaluation des préjudices et la détermination des mesures de réparation, seront examinées dans les sections suivantes.

325. Dans sa décision du 7 août 2012, la Chambre de première instance avait par exemple délégué au Fonds son pouvoir de nommer des experts en vertu de la règle 97(2) du RPP¹⁰⁰⁶. Elle avait recommandé la désignation d'une équipe multidisciplinaire d'experts chargés d'aider le Fonds à évaluer les préjudices, à déterminer les bénéficiaires des

¹⁰⁰¹ ICC-01/04-01/06-3129, §184. Cette détermination doit être effectuée par la Cour afin d'empêcher que l'accusé ne soit condamné à réparer des préjudices ne résultant pas des crimes qu'il a commis, et afin de permettre aux victimes de faire appel de l'exclusion d'un préjudice.

¹⁰⁰² *Ibid.*, §181, 183.

¹⁰⁰³ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §287, 289 (d). Voir également KOUASSI R., « Le système de réparation de la CPI : analyse à la lumière de l'ordonnance de réparation dans l'affaire *Thomas Lubanga Dyilo* », *op. cit.* note 110, p. 175 ; STAHN C., "Reparative Justice after the *Lubanga* Appeal Judgment. New Prospects for Expressivism and Participatory Justice or "Juridified Victimhood" by Other Means?", *op. cit.* note 111, p. 804.

¹⁰⁰⁴ ICC-01/04-01/06-3129, §34.

¹⁰⁰⁵ *Ibid.*, §35.

¹⁰⁰⁶ Voir ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §263.

réparations, les formes de réparation appropriées ou encore à rechercher des financements¹⁰⁰⁷. Tant le Fonds que la Chambre d'appel ont cependant considéré que cette délégation n'était pas fondée, dans la mesure où la nomination d'experts en vertu de la règle 97(2) intervient avant l'émission d'une ordonnance de réparation¹⁰⁰⁸. La Chambre d'appel et le Fonds différencient les experts que la Cour peut décider ou non de désigner pour l'aider à effectuer certaines déterminations avant d'émettre une ordonnance de réparation¹⁰⁰⁹, et les experts que le Fonds peut consulter pour l'aider à mettre en œuvre l'ordonnance de la Cour¹⁰¹⁰. Cette délégation pouvait donc être considérée comme une violation des textes¹⁰¹¹. Il semble que la Chambre de première instance se soit appuyée sur des considérations pratiques pour prendre cette décision. N'ayant pas déterminé l'ampleur du préjudice et ni les types et modalités appropriés de réparation, et ayant investi le Fonds de ces tâches, la Cour avait délégué à ce dernier le soin de désigner les experts qui devaient l'assister dans ces missions et de superviser leurs travaux. Cependant, selon la Chambre d'appel, la Chambre de première instance doit procéder elle-même à ces déterminations, ou du moins à la première étape de celles-ci. De la même manière qu'elle ne peut pas déléguer ces prérogatives, elle ne peut pas transmettre son pouvoir de désigner les experts qui peuvent l'assister dans ces tâches. Il s'agissait là d'une erreur d'appréciation de la Chambre, sans réelle conséquence pour le Fonds. Néanmoins, la Chambre de première instance l'avait aussi investi d'une tâche de nature à alourdir considérablement sa mission.

326. Toujours sans s'appuyer sur aucune disposition des textes, dans l'affaire *Lubanga*, la Chambre de première instance avait décidé de ne pas examiner les 85 demandes en réparation reçues jusqu'au prononcé de la culpabilité de l'accusé¹⁰¹², et de les transmettre au Fonds afin qu'il décide si les victimes ayant demandé réparation devraient être intégrées

¹⁰⁰⁷ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §265.

¹⁰⁰⁸ La décision de la Chambre de première instance constituant une ordonnance de réparation, elle ne pouvait pas investir le Fonds d'un tel pouvoir. Voir ICC-01/04-01/06-3009, §75-78. Il convient de rappeler ici que lorsque la Chambre de première instance I a délégué son pouvoir en vertu de la règle 97 (2) au FPV, elle ne se doutait pas que sa décision serait qualifiée d'ordonnance de réparation.

¹⁰⁰⁹ *Ibid.*, §86.

¹⁰¹⁰ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §49, 61 (c) et 70 ; ICC-01/04-01/06-3129, §178 ; ICC-01/04-01/06-2872, §255-262.

¹⁰¹¹ ICC-01/04-01/06-3129, §179. Voir également les arguments de la Défense (ICC-01/04-01/06-2972, §20) et des représentants des victimes (ICC-01/04-01/06-2970, §44 et suivants).

¹⁰¹² Elles ont été transmises par le Greffe à la Chambre de première instance I. Voir la norme 110 (1) du Règlement du Greffe (ICC-BD/03-01-06-Rev.1). Voir également "First Transmission to the Trial Chamber of applications for reparations", 28 March 2012, ICC- 01/04-01/06-2852. Le rapport qui les accompagne précise que sur les 85 demandes, 53 ont été présentées par des femmes, et 32 par des hommes, 77 ont été soumises par ou au nom de personnes alléguant qu'elles étaient âgées de moins de 15 ans au moment des faits, 7 par les parents de ces personnes, et 1 par le directeur d'une école. Voir Registry, First Report to the Trial Chamber on applications for reparations, 28 March 2012, ICC-01/04-01/06-2847, §9.

aux programmes qu'il mettra en œuvre¹⁰¹³. Les demandes en réparation des victimes sont déposées par écrit auprès de la Section de la participation des victimes et des réparations (SPVR) du Greffe¹⁰¹⁴. Les formulaires standard¹⁰¹⁵ établis par le Greffe permettent de demander de participer aux procédures (Section D) et/ou une réparation (Section E)¹⁰¹⁶. La SPVR aide les victimes à compléter leurs demandes, les enregistre et les archive sous forme électronique¹⁰¹⁷, puis les présente à la Chambre compétente qui décide de les admettre ou de les rejeter et fixe les modalités de la participation des victimes aux différents stades de la procédure. Les demandes en réparation peuvent être déposées à tout moment. La SPVR est également chargée d'assurer la publicité des procédures de réparation afin de permettre aux victimes de pouvoir présenter une demande¹⁰¹⁸. En vertu de la Règle 94(1) du RPP, les demandes doivent contenir divers renseignements, telles que l'identité du requérant¹⁰¹⁹, son sexe, le nombre de personnes à sa charge, la description du préjudice subi, le lieu et la date de l'incident et, dans la mesure du possible l'identité des personnes que la victime tient pour responsables, la description des biens et avoirs dont la victime demande la restitution, une demande d'indemnisation, de réhabilitation ou de réparation sous d'autres formes, et dans la mesure du possible toutes pièces justificatives notamment les noms et adresses des témoins. La victime peut préciser à qui devraient bénéficier les réparations qu'elle demande, elle-même, sa famille, sa communauté...

327. La délégation au Fonds de l'examen des demandes en réparation doit être considérée comme une interprétation erronée des textes. En effet, selon la norme 118 (2) du Règlement du Greffe¹⁰²⁰, lorsque la Cour rend une ordonnance de réparation à travers le Fonds, le Greffier communique au Secrétariat du Fonds des informations incluses dans les demandes en réparation nécessaires pour l'exécution de l'ordonnance, compte tenu des exigences de confidentialité. Selon notre interprétation, cette norme ne donne pas pouvoir au

¹⁰¹³ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §284, 289 (b).

¹⁰¹⁴ RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règle 94 (1). Cette unité est prévue par la norme 86 (9) du Règlement de la Cour (ICC-BD/01-03-11).

¹⁰¹⁵ ICC-BD/01-03-11, norme 88 (1). Le formulaire est différent selon que la victime est une personne physique ou une organisation.

¹⁰¹⁶ À l'origine, les formulaires de demande de participation et de réparation étaient dissociés, ils ont été fusionnés en 2010.

¹⁰¹⁷ Règlement de la Cour ICC-BD/01-03-11, norme 88 (2).

¹⁰¹⁸ RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règle 96. La publicité des formulaires de demande de réparation est essentielle, puisqu'elle conditionne en partie la capacité du mécanisme de réparation à atteindre l'ensemble des victimes auxquelles le processus est destiné, et donc son succès.

¹⁰¹⁹ Une autre personne peut également être autorisée à agir au nom de la victime si par exemple la victime a moins de 18 ans, si elle est incapable d'agir en son nom propre parce qu'elle souffre d'un handicap, si elle est décédée ou disparue. *Ibid.*, règle 89 (3).

¹⁰²⁰ ICC-BD/03-01-06-Rev.1, 6 mars 2006.

Fonds pour trancher les demandes en réparation. À ce stade, la Chambre est supposée avoir examiné le bien-fondé des demandes, et le Greffe ne transmet au Fonds les informations non-confidentielles incluses dans les demandes, que pour l'aider à élaborer son plan de mise en œuvre, en vue de l'exécution des réparations.

328. En réponse aux parties et participants qui contestaient la décision de la Chambre de première instance de ne pas trancher elle-même les demandes¹⁰²¹, la Chambre d'appel a jugé que lorsque la Cour ordonne seulement des réparations collectives – ce qui est le cas dans l'affaire *Lubanga* – la Chambre de première instance n'a pas l'obligation d'examiner le bien-fondé des formulaires individuels de demande en réparation¹⁰²². L'examen des requêtes individuelles était d'autant moins nécessaire que la Chambre de première instance avait par ailleurs décidé que les bénéficiaires des réparations ne se limiteraient pas aux personnes ayant déposé une demande écrite¹⁰²³. Sur la transmission des formulaires au Fonds, la Chambre d'appel s'est contentée de préciser que le Greffe doit d'abord obtenir l'accord des victimes avant le transfert d'informations confidentielles. Selon la Chambre, le Fonds doit aussi solliciter le consentement des personnes ayant soumis une demande avant de les inclure dans son programme de réparations collectives¹⁰²⁴. Elle ne fait pas mention d'un éventuel pouvoir du Fonds d'apprécier le bien-fondé des demandes. Dès lors que la Cour enjoint au Greffe de transmettre des demandes en réparation au Fonds, celles-ci devraient avoir été approuvées par la Chambre.

329. La validation de formulaires individuels de demandes de réparation dans les affaires jugées par la CPI constituerait une tâche lourde pour le Fonds, qui doit déjà s'acquitter de diverses missions très complexes. En effet, dans certaines affaires, le nombre de demandes est plus important que dans l'affaire *Lubanga*¹⁰²⁵ et l'examen de l'ensemble des formulaires nécessiterait la mobilisation d'importantes ressources. En témoignent les difficultés rencontrées par le Greffe pour assurer le traitement préliminaire des demandes de

¹⁰²¹ ICC-01/04-01/06-2970, §25-27 ; ICC-01/04-01/06-2972, §32-41 ; ICC-01/04-01/06-2973, §14-15. Les représentants légaux du groupe de victimes V01 invoquaient notamment la règle 95 (2) (a) du RPP selon laquelle il incombe à la Chambre de première instance de statuer sur toutes les demandes en réparation qui lui sont soumises par des victimes.

¹⁰²² ICC-01/04-01/06-3129, §7, 152.

¹⁰²³ Voir *infra*, §363 et s.

¹⁰²⁴ ICC-01/04-01/06-3129, §162.

¹⁰²⁵ 4121 victimes ont par exemple été admises à participer à la procédure dans l'affaire *Bemba*.

participation aux procédures et de réparation¹⁰²⁶ en raison de l'augmentation des demandes due à la prolifération des procédures devant la Cour, et du manque de ressources du Greffe¹⁰²⁷. De plus, si le Fonds devait s'acquitter d'une telle tâche, il n'est pas certain qu'il serait en mesure d'utiliser des techniques de traitement accéléré de plaintes de masse, comme l'a fait par exemple la CINU. En raison de la lourdeur du processus de traitement de demandes individuelles, ce mécanisme a adopté des règles spécifiques pour faciliter et accélérer l'examen des 2,7 millions de réclamations qui lui ont été soumises¹⁰²⁸. Le Conseil d'administration avait établi trois catégories de plaintes individuelles, considérées comme plaintes humanitaires urgentes, devant être traitées de manière expéditive en utilisant des techniques de résolution de plaintes massives¹⁰²⁹. Ces techniques, inspirées des procédures civiles américaines faisant intervenir un grand nombre de plaignants, et utilisées par d'autres mécanismes de réparation permettent d'aller plus vite¹⁰³⁰ et d'engager moins de dépenses que les mécanismes de résolution de contentieux classiques¹⁰³¹. Selon ces procédés accélérés¹⁰³²,

¹⁰²⁶ Voir la Norme 86 (1) et (4) du Règlement de la Cour (ICC-BD/01-03-11) pour les demandes de participation aux procédures et la Norme 88 (2) pour les demandes de réparation. Voir également les normes 106 et 107 du Règlement du Greffe (ICC-BD/03-01-06-Rev.1).

¹⁰²⁷ Le rythme auquel la Cour reçoit des demandes est en augmentation. Il a par exemple augmenté de 300% entre 2007 et 2011, passant d'une moyenne de 28 demandes reçues par mois en relation avec quatre situations, à 564 demandes reçues par mois en relation avec sept situations. Voir le rapport de la Cour de 2012 sur l'engorgement du système de demandes, proposant des réformes de manière à faciliter le traitement des demandes, notamment en matière de participation collective aux procédures. Report of the Court on the review of the system for victims to apply to participate in proceedings, 5 November 2012, ICC-ASP/11/22. Voir également le rapport de la Cour sur la mise en œuvre de la stratégie révisée concernant les victimes en 2013 sur certaines modifications apportées au système de participation des victimes aux procédures (ICC-ASP/12/41, 11 octobre 2013).

¹⁰²⁸ La CINU est historiquement le mécanisme ayant traité le plus grand nombre de demandes. Le nombre de demandes traitées par la CPI et la CINU est toutefois sans commune mesure. À la fin du mois d'avril 2012, 19 422 demandes de participation et de réparation avaient été reçues par la Cour, toutes situations confondues, avec un rythme en moyenne de 564 demandes reçues par mois en 2011. Entre 1991 et 2005, la CINU recevait en moyenne plus de 15 000 plaintes par mois.

¹⁰²⁹ Les plaintes avaient en effet été classées en plusieurs catégories par le secrétariat, selon les types de dommages subis, le statut juridique des plaignants, les montants sollicités et la similitude des points de droit et de fait soulevés par les demandes, de manière à garantir une certaine uniformité dans le traitement de réclamations similaires (S/AC.26/1992/10, article 17). La catégorie A regroupait par exemple les plaintes des personnes qui avaient du quitter l'Irak ou le Koweït. La catégorie B regroupait les réclamations de personnes ayant subi un préjudice corporel grave, ou dont le conjoint, un enfant ou l'un des ascendants au premier degré étaient décédés. Sur les autres catégories regroupant notamment les réclamations de personnes morales, d'États et d'organisations internationales, voir S/AC.26/1991/7/Rev.1, 17 mars 1992. Ces demandes ont été traitées de manière plus individualisée et les délais de traitement étaient plus longs.

¹⁰³⁰ La *Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees* a par exemple résolu en moins de 9 ans approximativement 240 000 demandes relatives à 320 000 biens.

¹⁰³¹ DAS H., "The concept of mass claims and the specificity of mass claims resolution", in International Bureau of the Permanent Court of Arbitration, *Redressing injustices through mass claims processes: innovative responses to unique challenges*, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 5-9. Selon Hans Das, l'utilisation de ce type de techniques suppose un certain nombre de plaintes mais il n'y a pas de seuil minimum marquant la transition entre les concepts de « plaintes » et de « plaintes massives ». L'utilisation de ces techniques implique surtout que les problèmes soulevés par les plaintes soient suffisamment similaires pour qu'il soit plus efficace de les traiter ensemble plutôt que dans des procédures distinctes. Toutes les plaintes doivent résulter du même

les Commissaires vérifiaient que l'objet des plaintes entraînait bien dans la compétence de la CINU, et établissaient leur validité par des recoupements en confrontant deux bases de données informatisées, l'une comprenant des faits vérifiés et l'autre les faits allégués des plaintes¹⁰³³. Les réclamations ne pouvant pas être complètement vérifiées au moyen de la base de données, et à condition que leur volume soit important, pouvaient être vérifiées sur la base d'un échantillonnage¹⁰³⁴. Selon cette méthode, les commissaires concevaient un échantillon représentatif d'un groupe plus large de réclamations, puis procédaient à l'examen de l'échantillon, avant d'extrapoler les résultats pour les appliquer à la totalité des réclamations que l'échantillon devait représenter¹⁰³⁵. Si la Cour pénale internationale a déjà procédé au classement de victimes en catégories, notamment dans l'affaire *Bemba*¹⁰³⁶, il est probable que la Défense s'opposerait à l'utilisation des techniques de recoupement ou d'échantillonnage pour valider les requêtes individuelles des victimes dans des affaires où celles-ci sont nombreuses, compte tenu notamment de la marge d'erreur existant dans ce type d'opérations. Il convient de rappeler ici que le nombre de demandes en réparation ne doit pas être perçu comme un obstacle à la réparation, mais au contraire comme le témoignage du succès d'un mécanisme de réparation, de la confiance que les victimes placent dans le processus¹⁰³⁷. Plus les demandes sont nombreuses, plus le programme de réparation atteint de bénéficiaires potentiels.

ensemble de faits, tel qu'une guerre, de manière à émerger à la même période en soulevant les mêmes questions de droit et de fait. Voir également HPCC, Resolution No. 7, HPCC/RES/7/2003, April 11, 2003, §1.4.

¹⁰³² S/AC.26/1992/10, article 37.

¹⁰³³ Voir Rapport et recommandations du comité des commissaires concernant la première tranche des réclamations pour cause de départ de l'Irak ou du Koweït (réclamations de la catégorie « A »), 21 octobre 1994, S/AC.26/1994/2. Les formulaires avaient été élaborés pour faciliter une analyse électronique.

¹⁰³⁴ Voir Rapport et recommandations du comité de commissaires sur les réclamations pour cause de départ de l'Irak ou du Koweït (quatrième tranche de réclamations de la catégorie « A »), 12 octobre 1995, S/AC.26/1995/4. Cette technique a été utilisée par de nombreux mécanismes de règlement des différends tels que le Tribunal de réclamations Iran-Etats-Unis, la Commission et la Cour européenne des droits de l'homme (affaire *Irlande c. Royaume-Uni*), la Commission mixte des réclamations États-Unis-Allemagne... Le recours à l'échantillonnage et d'autres techniques pour accélérer le traitement des plaintes est expressément prévu par l'accord de paix entre l'Erythrée et l'Éthiopie du 12 décembre 2000 instituant l'EECC (article 5, §10). Voir également JEANGENE VILMER J-B., *Réparer l'irréparable, les réparations aux victimes devant la CPI, op. cit.* note 2, pp. 103-104.

¹⁰³⁵ Sur le traitement des demandes des catégories A, B et C à la CINU, voir COTTEREAU G., « Responsabilité de l'Iraq : aperçu sur les indemnités urgentes des personnes physiques », *Annuaire français de droit international*, vol. 41, 1995, pp. 153-160.

¹⁰³⁶ 1335 victimes ayant demandé à participer aux procédures ont été regroupées en quatre catégories par la Chambre de première instance III en 2010. Trial Chamber III, Situation in the Central African Republic, The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba, Decision on common legal representation of victims for the purpose of trial, 10 November 2010, ICC-01/05-01/08-1005, §18-21.

¹⁰³⁷ Voir la déclaration du juge Adrian Fulford, « Nous avons été chanceux dans l'affaire Lubanga de n'avoir qu'une quantité relativement petite de victimes participant aux procédures », Bulletin du Groupe de travail pour les droits des victimes, « Recours », *op. cit.* note 121, p. 5.

En l'absence de procès pénal et grâce à la fixation de délais pour chaque étape de la procédure et de l'utilisation de techniques de traitement de plaintes massives, la CINU a pu traiter chaque demande prioritaire en un an et demi environ. À la CPI, dans l'affaire *Lubanga*, certaines demandes en réparation ont été déposées par des victimes au début du procès en 2006, il y a maintenant dix ans, et n'ont toujours pas été satisfaites.

330. Le Fonds ne devrait donc pas être investi de la tâche de déterminer le bien-fondé des requêtes individuelles en réparation. Ces demandes permettent pourtant de le saisir de manière indirecte¹⁰³⁸. En demandant l'ouverture d'une procédure en réparation par le biais de demandes soumises au Greffe de la Cour, les victimes contribuent en effet à la saisine du Fonds au profit des victimes. Les autres Fonds internationaux ne peuvent généralement pas être saisis par les victimes, mais seulement par des organisations non gouvernementales. La procédure en réparation prévue par le Statut de Rome établit donc une voie d'accès des victimes à un Fonds international. Néanmoins, il est regrettable que les victimes qui saisissent le Fonds doivent attendre plusieurs années, voire une décennie pour obtenir satisfaction.

2) L'exécution du plan de mise en œuvre

331. Le Fonds est l'organe désigné par les textes pour mettre en œuvre les réparations, c'est à dire effectuer le paiement des indemnisations ou la fourniture de toute autre mesure de réparation¹⁰³⁹. Dans l'affaire *Lubanga*, la Cour a chargé le Fonds de la mise en œuvre des réparations. Cette phase demeure cependant encore relativement floue. Il ne sera possible d'y voir plus clair que lorsque la Cour se sera prononcée sur le projet de plan de mise œuvre de l'ordonnance de réparation préparé par le Fonds et que les programmes destinés aux victimes auront commencé.

a) Des ressources suffisantes

332. La mise en œuvre des réparations suppose tout d'abord que le Fonds dispose de ressources suffisantes pour financer la réalisation des mesures de réparation sélectionnées. À

¹⁰³⁸ Voir PARODI F., « Les fonds internationaux en faveur des victimes », *op. cit.* note 113, p. 719. La saisine de la CINU n'était pas non plus tout à fait directe puisque les réclamations émanant de particuliers devaient transiter par les États dont ces particuliers étaient ressortissants. Ceux-ci avaient été investis d'un rôle d'intermédiaire consistant à centraliser et transmettre les plaintes à la Commission.

¹⁰³⁹ Voir l'article 75 (2) du Statut de Rome ; RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règles 98 (2) et (3) ; ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §66 à 68 , 71 et 72. Voir également Rapport de la Cour et du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes sur les règles à observer pour le paiement des réparations, 23 mai 2014, ICC-ASP/13/7.

la CINU, les décisions de mettre en paiement n'étaient émises que lorsque les fonds étaient disponibles et que les comptes étaient suffisamment alimentés¹⁰⁴⁰. Comme nous l'avons vu, dans l'affaire *Lubanga*, le Fonds a offert de consacrer un million d'euros au financement des réparations. Au coût des mesures de réparation, s'ajoute le coût du processus de mise en œuvre de l'ordonnance de réparations, incluant par exemple les dépenses nécessaires à la tenue de consultations dans les situations avec les victimes, le déploiement de personnel supplémentaire sur le terrain, la rémunération des experts...¹⁰⁴¹. Une partie de ces dépenses est prise en charge par le Greffe de la Cour qui assiste le Fonds dans la mise en œuvre de l'ordonnance de réparation. Certaines dépenses nécessitent également un renforcement des capacités du secrétariat du Fonds, et donc une augmentation du budget alloué par l'AEP à cet effet¹⁰⁴². Il est aussi envisageable qu'une partie de la somme avancée par le Fonds à partir de ses ressources propres soit affectée à ces dépenses.

b) La coopération des États

333. Pour pouvoir mettre en œuvre les réparations accordées aux victimes, la Cour et le Fonds devront pouvoir accéder et agir sur le territoire des États sur lesquels se trouvent les bénéficiaires. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les États parties au Statut de Rome ont l'obligation de coopérer avec la Cour¹⁰⁴³ et de la laisser exercer ses fonctions sur leur territoire¹⁰⁴⁴. Des accords de coopération devront peut-être être signés par le Greffe avec ces États. En dépit de ces obligations, la mission du Fonds pourrait être rendue plus difficile dans le cas d'une mise en œuvre sur le territoire d'un État partie qui n'a pas lui-même déféré la situation sur son territoire à la Cour¹⁰⁴⁵, comme le Kenya dont le président a en outre été inculpé par la CPI.

334. Si des réparations venaient à être prononcées en faveur de victimes se trouvant sur le territoire d'un État non partie au Statut de Rome comme le Soudan ou la Libye¹⁰⁴⁶, la

¹⁰⁴⁰ Certains États ont donc consenti des avances à leurs ressortissants.

¹⁰⁴¹ ICC-ASP/12/41, §43.

¹⁰⁴² ICC-ASP/13/7, §23.

¹⁰⁴³ Statut de Rome, articles 75 (5), 86 et suivants.

¹⁰⁴⁴ *Ibid.*, article 4 (2).

¹⁰⁴⁵ *Ibid.*, articles 13 (b) et (c).

¹⁰⁴⁶ Le président du Soudan Omar Al Bashir, faisant l'objet d'un mandat d'arrêt de la CPI, a failli être arrêté par les autorités sud-africaines lors d'un Sommet de l'Union Africaine en Afrique du Sud en juin 2015, suite à une ordonnance rendue par la Haute Cour de Pretoria. Voir FIDH, African Center for Justice and Peace Studies, Lawyers for Human Rights, South Africa must enforce the ICC arrest warrants against Omar Al Bashir, 15 June 2015 [https://www.fidh.org/en/region/Africa/sudan/south-africa-must-enforce-the-icc-arrest-warrants-against-

mise en œuvre des réparations par le Fonds serait problématique. En effet, les États non partie ne sont pas liés par l'obligation de coopération prévue par le Statut. L'article 87 (5) (a) du Statut de Rome prévoit seulement la possibilité pour la Cour d'inviter un État non partie à lui prêter assistance. La Chambre de première instance I a précisé que les États, d'une manière générale « *sont invités à ne pas empêcher l'exécution des ordonnances de réparation ni la mise en œuvre des réparations* »¹⁰⁴⁷, mais cela ne crée aucune obligation à leur égard. Néanmoins, si les États non parties n'ont pas l'obligation de coopérer avec la Cour en vertu du Statut de Rome, cette obligation leur incombe tout de même en vertu des résolutions du Conseil de sécurité par lesquelles il défère des situations à la Cour. Certains suspects dans la situation au Darfour étant membres du gouvernement, il est fort probable qu'à moins d'un changement de régime, cet État ne répondra jamais aux demandes d'assistance que la Cour pourrait lui présenter¹⁰⁴⁸. Le fait que le Fonds au profit des victimes n'ait jamais exercé son mandat d'assistance dans la situation au Darfour, alors qu'elle n'a été renvoyée à la Cour qu'un an après les renvois des situations en Ouganda et en RDC, témoigne de l'impossibilité pour le Fonds d'accéder à ce territoire et d'y entreprendre toute activité. Si les États non parties ne sont pas nécessairement une limite au mandat de la CPI, comme en témoigne la comparution des Soudanais Abdallah Banda et Saleh Jerbo devant elle, ils constituent jusqu'à présent une limite au mandat du Fonds au profit des victimes.

c) L'utilisation d'intermédiaires

335. Pour mettre en œuvre les réparations, conformément aux règles 67 et 71 du Règlement du Fonds, le Fonds peut utiliser des intermédiaires. Le recours à cette stratégie a été confirmé par le Fonds dans son projet de plan de mise en œuvre de l'ordonnance de réparations rendue dans l'affaire *Lubanga*¹⁰⁴⁹. Les ressources destinées au paiement des réparations seront donc transférées par le Fonds sous forme de subventions à des organisations chargées de fournir aux victimes les bénéfices approuvés par la Cour. Les partenaires d'exécution du Fonds l'assisteront également dans l'exécution de diverses tâches menées en RDC, telles que l'identification des victimes, leur affectation au sein des différents

omar-al]. Son arrestation et son transfert à la Cour auraient permis la tenue de son procès et rendu possible l'émission d'une ordonnance de réparation en faveur des victimes.

¹⁰⁴⁷ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §256.

¹⁰⁴⁸ Sur l'absence de coopération du gouvernement soudanais avec la Cour, voir le dix-septième rapport du Procureur de la Cour pénale internationale au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies en application de la résolution 1593 (2005), 5 juin 2013 [<http://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/ICC-OTP-UNSC-Dafur-05June2013-FRA.pdf>].

¹⁰⁴⁹ ICC-01/04-01/06-3177-AnxA, §42, 52, 60, 180 et suiv., 209...

programmes de réparation... En théorie, les intermédiaires peuvent être des États, organisations intergouvernementales et ONG nationales ou internationales, travaillant en étroite collaboration avec les groupes bénéficiaires¹⁰⁵⁰. Comme dans le cadre de son mandat d'assistance, le Fonds a indiqué qu'il travaillerait avec des organisations non gouvernementales et des fournisseurs de services techniques¹⁰⁵¹. Le Fonds devra conclure des accords avec ces intermédiaires. L'utilisation d'intermédiaires, plus proches des victimes, est une nécessité pour le Fonds qui dispose de peu de personnel. De plus, les intermédiaires locaux sont plus au fait des réalités du pays, ils savent comment atteindre les victimes, les aborder et peuvent susciter une plus grande confiance de la part des victimes.

d) Le contrôle de la mise en œuvre des réparations

336. Le Fonds et la Cour doivent assurer le contrôle de la mise en œuvre des réparations. Le Règlement du Fonds impose à ce dernier de superviser et de surveiller la bonne mise en œuvre des réparations¹⁰⁵², afin notamment de vérifier l'absence de fraude et le bon fonctionnement des programmes. Une surveillance est également exercée par la Cour¹⁰⁵³. Le Fonds doit tenir la Chambre concernée informée de l'état d'avancement de la mise en œuvre de son ordonnance jusqu'à la fin de la période de mise en œuvre, où il lui soumet un rapport narratif et financier sur l'ensemble de l'opération¹⁰⁵⁴. Dans l'affaire *Lubanga*, la Chambre de première instance I a précisé que le Fonds travaillera sous le contrôle et la supervision d'une nouvelle Chambre de première instance composée différemment¹⁰⁵⁵, qui sera également saisie de toute question litigieuse que soulèveraient les activités et décisions du Fonds, et qui devra approuver les décisions finales prises par le Fonds contenant notamment les mesures de réparations accordées¹⁰⁵⁶. Le Fonds a soumis son projet de plan de mise en œuvre à la Chambre de première instance II¹⁰⁵⁷.

¹⁰⁵⁰ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §67.

¹⁰⁵¹ Le Fonds a indiqué les critères d'éligibilité de ses partenaires, ICC-01/04-01/06-3177-AnxA, §185. Il a également indiqué qu'il pourrait sélectionner ses partenaires d'exécution suivant la même procédure que celle qu'il utilise dans le cadre de son mandat d'assistance, comprenant notamment un appel d'offres et l'organisation d'ateliers pour aider les candidats à élaborer les projets (§180-183).

¹⁰⁵² ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §68, 72 et 74.

¹⁰⁵³ *Ibid.*, §74.

¹⁰⁵⁴ *Ibid.*, §58.

¹⁰⁵⁵ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §261.

¹⁰⁵⁶ *Ibid.*, §282, 286. Le dessaisissement de la Chambre de première instance I au profit d'une Chambre nouvellement constituée était un des éléments soulevés en appel. Voir ICC-01/04-01/06-2970, §42 ; ICC-01/04-01/06-2972, §21-31.

¹⁰⁵⁷ ICC-01/04-01/06-3177-Red, §5.

e) Les stratégies de sortie

337. À la fin de la mise en œuvre des programmes de réparation, le Fonds devra participer à l'élaboration de stratégies de sorties¹⁰⁵⁸. La Chambre de première instance I a établi le principe selon lequel les réparations doivent être durables¹⁰⁵⁹. Cela signifie que le Fonds et la Cour devront s'assurer que le bénéfice des réparations subsistera après la phase de mise en œuvre. La Cour et le Fonds devront déterminer les mesures concernées, et les modalités selon lesquelles l'aide aux victimes pourra se poursuivre. Par exemple, en pratique, cela implique que le Fonds garantisse que les services de suivi psychologique fournis aux victimes à titre de mesure de réhabilitation se poursuivront après l'arrêt du financement. Dans son projet de plan de mise en œuvre de l'ordonnance de réparation rendue dans l'affaire *Lubanga*, le Fonds prévoit que des thérapeutes professionnels forment des membres des communautés pour les assister dans leur travail. Après le départ du Fonds, ces conseillers non-professionnels pourront donc continuer à encadrer les victimes psychologiquement¹⁰⁶⁰. Le Fonds avait également indiqué auparavant que d'autres donateurs pourraient être recherchés afin de continuer le financement des programmes mis en place¹⁰⁶¹. Dans ce cas, les services fournis aux victimes ne constitueraient plus des mesures de réparation mais d'assistance. Les autorités gouvernementales pourraient également être amenées à prendre le relais¹⁰⁶².

Les liens du Fonds avec la Cour pénale internationale induisent donc une saisine tardive. Ces liens ont également des conséquences sur la compétence du Fonds et l'exécution de son mandat de réparation.

Section II – La compétence limitée du Fonds et les difficultés dans la mise en œuvre des réparations

338. L'une des critiques adressée au Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale a trait au fait que son action se limite à certains conflits et à certaines catégories

¹⁰⁵⁸ TFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, p. 30. Ces stratégies devraient vraisemblablement coïncider avec les stratégies d'achèvement qui selon Gilbert Bitti devraient être mises en œuvre par la Cour lorsqu'elle décidera de se retirer d'une situation. Voir BITTI G., « Les victimes devant la Cour pénale internationale : les promesses faites à Rome ont-elles été tenues ? », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, No.2, 2011, p. 341.

¹⁰⁵⁹ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §246.

¹⁰⁶⁰ ICC-01/04-01/06-3177-AnxA, §116 et suiv., 120, 147 et suiv.

¹⁰⁶¹ ICC-01/04-01/06-2803-Red, §348-349.

¹⁰⁶² TFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, p. 30.

de victimes. En effet, la responsabilité sur laquelle se fonde le mandat de réparation du Fonds circonscrit la portée des réparations. S'agissant d'une responsabilité individuelle mise en cause par le biais d'un procès pénal, le champ des bénéficiaires est inéluctablement réduit, par rapport au nombre de victimes et à l'étendue des préjudices effectivement engendrés par un conflit. Le filtre exercé par le procès pénal international aboutit en effet à de (rares) verdicts de culpabilité ayant une portée restreinte. Les mécanismes administratifs de réparation ont la réputation d'avoir l'avantage d'être plus inclusifs et accessibles, permettant d'atteindre un plus grand nombre de victimes¹⁰⁶³. Les limites de la compétence du Fonds au profit des victimes nous amèneront à nous interroger ici encore sur la pertinence d'un mécanisme de réparation lié à une juridiction pénale. Sur la base des critères d'éligibilité induits par le résultat des procès (Sous-section I), le Fonds doit identifier les bénéficiaires (Sous-section II) et leur fournir des mesures de réparation appropriées (Sous-section III).

Sous-section I – Les critères d'éligibilité des bénéficiaires

339. Les critères définissant les bénéficiaires des réparations sont établis par les textes et la jurisprudence de la Cour. Le Fonds au profit des victimes ne peut qu'influer sur la définition de ces critères par le biais des observations qu'il soumet à la Cour. Certaines personnes (A), ayant subi certains types de préjudices (B) auront droit aux réparations mises en œuvre par le Fonds. Les liens d'un Fonds de réparation avec une juridiction pénale ont principalement un impact sur l'étroitesse des faits générateurs retenus pour déterminer les préjudices réparables – et partant, les victimes éligibles – en raison du filtre exercé par la stratégie de poursuite du procureur et le procès pénal.

A) Les personnes

340. À la CPI, les victimes sont définies largement, au sens où différents types de personnes, physiques et morales (1), victimes directes et indirectes (2), individus isolés ou membres d'un groupe (3) peuvent être éligibles à recevoir des réparations.

¹⁰⁶³ Sur les avantages des programmes administratifs de réparation, voir Guidance Note of the Secretary-General, Reparations for Conflict-Related Sexual Violence, June 2014, p. 6. Le Secrétaire général recommande l'élaboration de politiques publiques globales comprenant l'octroi de réparations judiciaires, destinées à compléter les réparations accordées par les programmes administratifs de réparation.

1) Personnes physiques et personnes morales

341. À la Cour pénale internationale, les victimes sont définies par la règle 85 du RPP qui englobe à la fois les personnes physiques et les personnes morales:

« Aux fins du Statut et du Règlement :

a) Le terme « victime » s'entend de toute personne physique qui a subi un préjudice du fait de la commission d'un crime relevant de la compétence de la Cour;

b) Le terme « victime » peut aussi s'entendre de toute organisation ou institution dont un bien consacré à la religion, à l'enseignement, aux arts, aux sciences ou à la charité, un monument historique, un hôpital ou quelque autre lieu ou objet utilisé à des fins humanitaires a subi un dommage direct ».

Dans sa décision du 7 août 2012, rendue dans l'affaire *Lubanga*, la Chambre de première instance I a fourni des exemples de personnes morales auxquelles des réparations peuvent être accordées, comme les écoles privées ou publiques, les hôpitaux ou encore les entreprises ou les services ministériels¹⁰⁶⁴. Mais dans son arrêt du 3 mars 2015, la Chambre d'appel a établi que seules les victimes correspondant aux définitions données à la règle 85 (a) du RPP, c'est à dire les personnes physiques, sont éligibles à demander réparation à Thomas Lubanga¹⁰⁶⁵. L'extension de la compétence des mécanismes de réparation aux personnes morales n'est pas rare, dans la mesure où le droit des conflits armés protège également ce type de personnes.

342. L'inclusion des personnes morales dans la définition des victimes à la CPI, peut dans certains cas paraître problématique. En effet, si ces dernières sont détenues ou contrôlées par un État dirigé par, ou entretenant des liens avec la personne condamnée, il existe un risque de conflit d'intérêt, dans la mesure où la réparation sollicitée par la personne morale pourrait revenir à l'État en question¹⁰⁶⁶. À la CINU, de manière à éviter tout lien entre l'État responsable et les bénéficiaires de la réparation, toute indemnisation en faveur de ressortissants irakiens n'ayant pas par ailleurs la nationalité dûment établie d'un autre État quel qu'il soit a été exclue¹⁰⁶⁷. Le gouvernement irakien n'avait pas la possibilité de présenter des réclamations, et les autres États ne pouvaient présenter de réclamation qu'au nom de

¹⁰⁶⁴ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §197.

¹⁰⁶⁵ ICC-01/04-01/06-3129, §8.

¹⁰⁶⁶ Voir KRISTJANDOTTIR E., "International Mass Claims Processes and the ICC Trust Fund for Victims", *op. cit.* note 107, p.181.

¹⁰⁶⁷ Voir S/AC.26/1991/1, §17 ; S/AC.26/1991/7/Rev.1, §11.

sociétés ou d'autres entités qui, au moment où la réclamation a été faite, étaient de droit national, ce qui excluait donc les sociétés irakiennes¹⁰⁶⁸. Il peut également exister un lien entre le coupable et les bénéficiaires personnes physiques, lorsque comme dans l'affaire *Lubanga*, les bénéficiaires des réparations sont les anciens enfants-soldats enrôlés dans l'armée de la personne condamnée. Ces personnes sont les victimes des crimes commis par Thomas Lubanga, mais aux yeux des victimes des attaques perpétrées par l'armée de Thomas Lubanga, elles sont leurs bourreaux. Cela peut induire un certain sentiment d'injustice chez les victimes des attaques perpétrées par Thomas Lubanga et ses enfants-soldats puisque, en raison des charges restreintes portées contre l'accusé, ces personnes ne recevront pas de réparation. Dans l'affaire *Katanga*, le Fonds au profit des victimes a insisté sur le fait que seuls les civils étaient éligibles à une réparation. En effet, des personnes ayant participé en tant que combattants à l'attaque de *Bogoro* pour laquelle Germain Katanga a été condamné, vivaient aujourd'hui parmi les victimes¹⁰⁶⁹.

343. Pour être éligibles, les personnes physiques doivent apporter la preuve de leur identité, et les personnes morales la preuve de leur constitution. Dans sa jurisprudence, la Cour a admis une atténuation du niveau de preuve requis, « *compte tenu de la situation qui règne en République démocratique du Congo ainsi que de la difficulté où se trouvent souvent les demandeurs d'obtenir ou de produire des copies de pièces d'identité officielles* »¹⁰⁷⁰. Cette flexibilité favorise l'éligibilité des victimes.

2) Victimes directes et indirectes

344. À la CPI, la règle 85 du RPP qui définit les victimes ne précise pas si les victimes indirectes sont incluses dans cette définition. En l'absence de précision, cette définition devait être interprétée comme incluant les victimes ayant subi un préjudice direct¹⁰⁷¹ et indirect¹⁰⁷². La Cour a très vite confirmé cette interprétation en affirmant l'extension de la définition de la

¹⁰⁶⁸ Voir S/AC.26/1991/7/Rev.1, §26.

¹⁰⁶⁹ ICC-01/04-01/07-3548, §106 (c).

¹⁰⁷⁰ Voir Chambre de première instance I, Situation en République démocratique du Congo, Affaire *Le Procureur c. Thomas Lubanga*, Décision relative à la participation des victimes, 18 janvier 2008, ICC-01/04-01/06-1119-tFRA, §87-89. Voir également ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §198-199.

¹⁰⁷¹ Le préjudice direct est le préjudice « *résultant sans discussion possible et sans intermédiaire du seul acte illicite* ». Voir BOLLECKER-STERN B., *Le préjudice dans la théorie de la responsabilité internationale*, op. cit. note 124, p. 209. Voir également SALMON J., *Dictionnaire de droit international public*, op. cit. note 495, pp. 359-360.

¹⁰⁷² SALMON J., *Dictionnaire de droit international public*, op. cit. note 495, pp. 360-361.

règle 85 du RPP aux victimes indirectes¹⁰⁷³. De plus, l'article 75 du Statut de Rome prévoit un droit à réparation en faveur des victimes et de leurs ayants droit¹⁰⁷⁴, et l'article 79 prévoit la création d'un Fonds au profit des victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour et de leurs familles¹⁰⁷⁵. Enfin, la règle 46 du Règlement du Fonds prévoit que le produit de l'exécution des ordonnances de réparation est aussi utilisé au profit des membres des familles des victimes personnes physiques qui ont été directement ou indirectement touchés par les crimes commis par la personne reconnue coupable.

345. Dans sa décision du 7 août 2012, la Chambre de première instance I, s'appuyant sur la définition des victimes développée par la Cour dans sa jurisprudence sur la participation des victimes au procès¹⁰⁷⁶, a jugé que les victimes indirectes pouvant obtenir réparation sont celles qui ont subi un préjudice personnel du fait des crimes¹⁰⁷⁷. Ces personnes comprennent les membres de la famille des victimes directes, mais seulement celles unies aux victimes directes par un lien personnel étroit, comme celui unissant un enfant soldat à ses parents¹⁰⁷⁸. Est aussi une victimes indirecte toute personne qui aurait tenté d'empêcher la commission des crimes, ou qui aurait subi un préjudice en aidant une victime directe ou en intervenant en son nom¹⁰⁷⁹. À la CINU, les victimes indirectes éligibles à recevoir une réparation étaient définies de manière très étroite. Dans la catégorie de réclamation B, seules les personnes dont le conjoint, un enfant ou l'un des ascendants au premier degré étaient décédés du fait de l'invasion et de l'occupation illicites du Koweït par l'Irak pouvaient obtenir une indemnisation, à condition de rapporter la preuve du décès et du lien familial du requérant avec la victime¹⁰⁸⁰. Dans l'affaire *Lubanga*, la Chambre de première instance I a reconnu que le concept de « famille » peut infiniment varier d'une culture à l'autre et qu'elle doit tenir compte des structures sociales et familiales concernées. Elle précise que dans ce contexte, elle doit prendre en compte la présomption largement reconnue, et notamment utilisée par la Cour interaméricaine des droits de l'homme, selon

¹⁰⁷³ ICC-01/04-01/06-1432-tFRA, §30, 32, 38.

¹⁰⁷⁴ Selon le rapport du Groupe de travail sur les questions de procédure (A/CONF.183/C.1/WGPM/L.2/Add.7), l'article 75 devait être interprété comme autorisant aussi l'octroi de réparations aux familles des victimes. Voir MUTTUKUMARU C., "Reparation to victims", *op. cit.* note 217, p. 269-270.

¹⁰⁷⁵ Voir JENNINGS M., "Article 79 Trust Fund", *op. cit.* note 107, p. 1441. Le projet de statut élaboré par la CDI prévoyait seulement l'établissement d'un Fonds au profit des victimes.

¹⁰⁷⁶ Voir ICC-01/04-01/06-1119-tFRA ; ICC-01/04-01/06-1432 ; Trial Chamber I, Situation in the Democratic Republic of the Congo, in the case of *The prosecutor v. Thomas Lubanga*, Redacted version of « Decision on indirect victims », 8 April 2009, ICC-01/04-01/06-1813, §50-52.

¹⁰⁷⁷ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §194. Voir également ICC-01/04-01/06-3129-AnxA, §6.

¹⁰⁷⁸ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §194-195. Voir également ICC-01/04-01/06-1432-tFRA, §32.

¹⁰⁷⁹ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §194, 196. Voir également les Principes fondamentaux, §8.

¹⁰⁸⁰ S/AC.26/1991/1, §10, 12.

laquelle un individu a pour ayants droit son conjoint et ses enfants¹⁰⁸¹. Cette flexibilité de la Cour vise à protéger les intérêts des victimes, cependant une telle approche peut conduire à la prise en compte de lois internes discriminatoires comme l'autorisation du mariage polygamique, qui prête à controverse mais peut aussi être favorable aux femmes puisqu'elle permet de n'exclure aucune des femmes du défunt du programme de réparation¹⁰⁸².

346. La réparation du préjudice des victimes indirectes est essentielle en elle-même, mais aussi parce que la réparation du préjudice des victimes directes passe parfois par l'octroi de bénéfices à leur entourage proche. Certaines victimes, brisées, n'espèrent plus rien pour elles-mêmes et leur souhait se limite à offrir des perspectives d'avenir à leurs enfants, pour leur permettre de faire des études, de s'établir ailleurs, d'améliorer leur niveau de vie. A l'inverse, pour un enfant, la réparation peut impliquer de donner à ses parents les moyens d'assurer son avenir par le biais de mesures d'indemnisation, ou de réhabilitation à leur profit¹⁰⁸³.

3) Les groupes de victimes et les communautés

347. Dans sa décision du 7 août 2012, La Chambre de première instance I a précisé que « *des réparations peuvent être accordées a) à des personnes physiques ou b) à des groupes de personnes physiques, si dans les deux cas les victimes ont subi un préjudice personnel* »¹⁰⁸⁴. Elle a également estimé que les réparations peuvent être destinées aux communautés touchées¹⁰⁸⁵, et exprimé son accord avec le Fonds au profit des victimes selon lequel une approche communautaire serait plus bénéfique et utile que des réparations individuelles¹⁰⁸⁶. Elle a d'ailleurs ordonné des réparations collectives, ce qui a été confirmé par la Chambre d'appel¹⁰⁸⁷, conformément à la règle 97 du RPP.

¹⁰⁸¹ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §195.

¹⁰⁸² Sur ce point, voir la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, et notamment l'arrêt *Aloeboetoe (Case of Aloeboetoe et al. v. Suriname, Reparations and Costs. Judgment of September 10, 1993. Series C No. 15)*. Voir également PINTO M., « La réparation dans le système interaméricain des droits de l'homme. A propos de l'arrêt *Aloeboetoe* », *Annuaire français de droit international*, vol. 42, 1996, pp. 741-742.

¹⁰⁸³ Voir KRISTJANDOTTIR E., "International Mass Claims Processes and the ICC Trust Fund for Victims", *op. cit.* note 107, p. 184.

¹⁰⁸⁴ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §217.

¹⁰⁸⁵ *Ibid.*, §179, 236. Le Fonds au profit des victimes avait mis en avant le préjudice collectif subi par les communautés, voir ICC-01/04-01/06-2872, §154.

¹⁰⁸⁶ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §274.

¹⁰⁸⁷ ICC-01/04-01/06-3129, §140.

348. La Chambre de première instance ne s'est pas contentée de préconiser une approche communautaire et est allée plus loin. Afin de prendre en compte les communautés, elle a institué le concept de « *bénéficiaire des programmes de réparations collectives* », s'étendant au-delà des victimes. Elle a ainsi opéré une distinction entre les victimes (incluant les victimes directes et indirectes et les personnes morales) et les bénéficiaires qui comprennent également « *les individus vivant dans les communautés où les programmes de réparations collectives seront mis en œuvre, et qui ne se verront pas accorder le statut de victime* »¹⁰⁸⁸. Le Fonds soutenait également que l'éligibilité aux programmes de réparations collectives des « *bénéficiaires* », c'est à dire, des communautés des victimes, était le seul moyen pour que ces programmes aient un sens dans les situations où des atrocités de masse sont commises¹⁰⁸⁹. Selon le Fonds, cette interprétation ne portait pas atteinte aux droits de Thomas Lubanga, qui ne supporterait les coûts que des réparations fournies aux victimes de ses crimes et non à la totalité des bénéficiaires¹⁰⁹⁰. Cette argumentation semble quelque peu hasardeuse. Si les membres des communautés n'ayant pas le statut de victime peuvent utiliser les services mis en place en faveur des victimes, sans surcoût, les droits de la personne condamnée ne seront effectivement pas atteints. Toutefois, si l'octroi de services collectifs aux communautés dépasse le coût des services destinés aux seules victimes, qui supportera le coût supplémentaire ? Si la personne condamnée supporte ces coûts, ses droits seront inévitablement atteints. Si le Fonds supporte ces coûts, sans que le coupable soit condamné à la rembourser, il ne s'agit plus de mesures de réparation fondées sur la responsabilité de l'auteur des préjudices. Selon le point de vue adopté ici, la solution visant à étendre l'éligibilité aux programmes de réparation, dans le but de remédier à l'étroitesse des charges portées contre l'accusé, ne se situe pas dans la création d'un concept de « *bénéficiaire des réparations* » s'étendant au-delà des victimes, mais dans l'interprétation large des préjudices réparables, permettant d'élargir les catégories de personnes pouvant prétendre au statut de victimes.

349. L'approche adoptée par le Fonds et la Chambre de première instance était guidée par les difficultés spécifiques rencontrées dans le contexte de l'affaire *Lubanga*. En raison du caractère restreint des charges portées contre l'accusé, des tensions risquent en effet d'émerger au sein des communautés des anciens enfants soldats, si ces derniers sont les seuls

¹⁰⁸⁸ ICC-01/04-01/06-2911, §29 ; ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §283-288.

¹⁰⁸⁹ ICC-01/04-01/06-3009, §171.

¹⁰⁹⁰ *Ibid.*, §149-150, 172.

à recevoir des réparations. Cela pourrait engendrer du ressentiment et des jalousies au sein de leurs communautés et provoquer leur stigmatisation¹⁰⁹¹. Or, les réparations ne doivent pas nuire aux victimes¹⁰⁹².

350. La Chambre d'appel a rejeté l'interprétation de la Chambre de première instance I en considérant que seuls les membres des communautés ayant subi des préjudices résultant des crimes commis par la personne condamnée sont éligibles à recevoir une réparation. La Chambre a ainsi préservé les droits de la personne condamnée¹⁰⁹³. Selon elle, les autres membres des communautés relèvent du mandat d'assistance du Fonds¹⁰⁹⁴. Consciente des risques que sa décision pouvait entraîner, elle a d'ailleurs suggéré que le Conseil de direction entreprenne des activités d'assistance incluant les membres des communautés exclus des réparations. En ordonnant l'octroi de réparations aux seuls victimes membres des communautés et non aux communautés elles-mêmes, la Chambre semble rejeter, ou du moins ne pas tenir compte de la notion de préjudice collectif subi par la communauté, énoncée par le Fonds au profit des victimes¹⁰⁹⁵. La Chambre de première instance avait pourtant adhéré au concept de préjudice collectif en préconisant que les réparations accordées à titre collectif remédient au préjudice individuel et collectif des victimes¹⁰⁹⁶. Toutefois, si il est envisagé que les victimes puissent subir un préjudice collectif, ce n'est pas le cas des communautés, qui ne bénéficient pas du statut de victime, à moins d'adopter une interprétation extensive de la règle 85 du RPP. La nécessité de préserver les droits de la défense et l'absence d'éligibilité des communautés en tant que telles empêche le Fonds de mettre en œuvre des programmes de

¹⁰⁹¹ Voir ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §192 ; ICC-01/04-01/06-2872, §65-68, 138-140.

¹⁰⁹² ICC-01/04-01/06-3009, §167-172. Voir également les Principes et lignes directrices sur les enfants associés aux forces armées ou aux groupes armés, adoptés sous l'égide des Nations Unies à Paris en février 2007 (« les Principes de Paris »), §3.3.

¹⁰⁹³ Voir STAHN C., "Reparative Justice after the *Lubanga* Appeal Judgment. New Prospects for Expressivism and Participatory Justice or "Juridified Victimhood" by Other Means?", *op. cit.* note 111, p. 812. Selon l'auteur, la Chambre priorise la « redevabilité » (*accountability*) sur d'autres préoccupations telles que le bien-être, la sécurité ou la paix.

¹⁰⁹⁴ ICC-01/04-01/06-3129, §8, 210-215. La Chambre d'appel n'a pas expressément rejeté l'argument de la Chambre de première instance mais a interprété la référence aux communautés comme n'incluant que les victimes membres des communautés. La Chambre d'appel a tout de même fait droit aux arguments de la Défense, qui contestait l'octroi de réparations aux membres des communautés qui ne sont pas des victimes. Voir ICC-01/04-01/06-2972, §138-152.

¹⁰⁹⁵ ICC-01/04-01/06-2872, §154 et suivants. Par exemple, le Fonds considère le fait que les anciens enfants-soldats aient perdu plusieurs années de scolarité comme affectant les perspectives socio-économiques de la communauté, qui manque ainsi de jeunes gens instruits. Le Fonds s'est appuyé sur la politique de réparation préconisée par la Commission vérité et réconciliation en Afrique du Sud ciblant les individus et les communautés, les mesures de réparation recommandées par la Commission Équité et réconciliation au Maroc devant comprendre une dimension communautaire, ainsi que sur l'expérience de la Commission vérité et réconciliation en Sierra Leone (§155-162).

¹⁰⁹⁶ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §221.

réparation correspondant davantage à la logique des réparations collectives qui, souvent, ne requièrent pas d'identification individuelle des victimes¹⁰⁹⁷. Cette exigence entraîne également un surcroît de travail pour le Fonds.

351. Dans son projet de plan de mise en œuvre de l'ordonnance de réparation rendue dans l'affaire *Lubanga*, le Fonds tente de résister à l'approche de la Cour, en arguant du fait que l'inclusion des communautés dans certains programmes de réparation est inévitable à la réparation des préjudices des victimes. Selon le Fonds, les membres des communautés ne seront pas inclus en tant que bénéficiaires, mais seulement pour permettre la réparation des préjudices des victimes directes et indirectes, promouvoir la réconciliation comme préconisé par la Cour, et éviter la stigmatisation des victimes, ainsi que les risques de tension et d'incompréhension du processus de réparation¹⁰⁹⁸.

Les personnes physiques et morales, victimes directes ou indirectes des crimes, ainsi que les groupes de victimes peuvent être éligibles à recevoir des réparations. L'élément qui détermine principalement l'éligibilité de ces personnes est le préjudice qu'elles ont subi.

B) Les préjudices réparables

352. La jurisprudence de la Cour n'exclut aucun type de préjudice. Cependant, dans chaque affaire, la Chambre de première instance doit identifier et énumérer les types de préjudices subis par les victimes en l'espèce (2). Ces préjudices doivent présenter certains caractères (1).

1) Les caractères du préjudice

a) Le préjudice personnel

353. Comme nous l'avons vu, le préjudice doit être personnel¹⁰⁹⁹. La Chambre d'appel a par exemple jugé que « *Le recrutement d'un enfant soldat peut causer une souffrance*

¹⁰⁹⁷ CORREA Ch., GUILLEROT J., MAGARRELL L., "Reparations and Victim Participation: A Look at the Truth Commission Experience", in FERSTMAN C., GOETZ M., STEPHENS A. (ed.), *Reparations for victims of genocide, war crimes and crimes against humanity, systems in place and systems in the making*, op. cit. note 63, p. 407.

¹⁰⁹⁸ ICC-01/04-01/06-3177-Red, §177-180 ; ICC-01/04-01/06-3177-AnxA, §20, 81 et suiv.

¹⁰⁹⁹ ICC-01/04-01/06-1432-tFRA, §30, 32, 38.

personnelle à la fois à l'enfant concerné et à ses parents »¹¹⁰⁰. Les victimes directes peuvent subir un préjudice personnel qui sera physique, patrimonial ou moral. Le préjudice personnel des victimes indirectes peut être patrimonial ou moral.

b) Le préjudice direct ou indirect

i) Un lien de causalité

354. Le champ des victimes éligibles à recevoir une réparation est limité par les crimes dont l'accusé a été reconnu coupable. Dans la phase de réparation, le préjudice ne doit plus seulement résulter d'un crime relevant de la compétence de la Cour, comme exigé à la règle 85 du RPP. Il doit résulter d'un des crimes dont l'accusé a été déclaré coupable. La règle 46 du Règlement du Fonds exprime cette exigence :

« Le produit de l'exécution des ordonnances de réparation ne peut être utilisé qu'au profit des victimes, telles que définies à la règle 85 du Règlement de procédure et de preuve et, dès lors qu'il s'agit de personnes physiques, de leurs familles, lorsqu'elles sont directement ou indirectement touchées par les crimes commis par la personne reconnue coupable ».

Cette nécessité restreint considérablement les bénéficiaires du mandat de réparation du Fonds. La CPI ayant pour mandat de poursuivre les plus hauts responsables, les crimes dont ces derniers sont reconnus coupables causent des préjudices au plus grand nombre de victimes, néanmoins, leur position hiérarchique élevée dans la chaîne de commandement peut rendre l'établissement du lien de causalité plus difficile. L'exigence d'un lien de causalité entre les préjudices subis par les personnes aspirant au statut de victime et les charges pesant sur l'accusé avant la décision sur sa culpabilité a été confirmée par la jurisprudence de la Cour relative à la participation des victimes¹¹⁰¹. Puis, la jurisprudence de la Cour relative aux réparations a confirmé la nécessité d'un lien de causalité entre les préjudices des victimes aspirant au statut de victime dans cette phase du procès et les crimes dont l'accusé a été reconnu coupable. Dans sa décision du 7 août 2012, la Chambre de première instance I a jugé que :

*« le dommage, la perte ou l'atteinte qui sous-tend la demande de réparations doit résulter du crime de conscription et d'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans et du fait de les avoir fait participer activement à des hostilités »*¹¹⁰².

Dans son arrêt du 3 mars 2015, la Chambre d'appel a établi que seules les victimes

¹¹⁰⁰ ICC-01/04-01/06-1432-tFRA, §32.

¹¹⁰¹ *Ibid.*

¹¹⁰² ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §247.

correspondant aux définitions données à la règle 85 (a) du RPP et à la règle 46 du Règlement du Fonds, qui ont subi un préjudice résultant des crimes dont Thomas Lubanga a été déclaré coupable, sont éligibles à demander réparation à Thomas Lubanga¹¹⁰³. Cette exigence est indispensable au respect des droits de la défense.

ii) La nature du lien de causalité

355. Le préjudice doit donc être lié au fait illicite par un lien de causalité. Reste ensuite à déterminer l'étendue du fait illicite (fait générateur) retenu, et le type de causalité exigé. Sur ce dernier point, la Chambre de première instance I a considéré que :

« Les réparations ne devraient pas se limiter au préjudice "direct" ou aux "effets immédiats" du crime de conscription et d'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans et du fait de les faire participer activement à des hostilités, et la Cour devrait plutôt appliquer la norme dite de la "cause directe" »¹¹⁰⁴.

Le concept de « *cause directe* » qui est la traduction de « *proximate cause* » en anglais, appartient à la tradition juridique de la *Common Law*. La Cour explique qu'elle doit au minimum être convaincue que, si le crime n'avait pas été commis, le préjudice n'aurait pas été constitué (test du « but/for ») et être en outre convaincue que les crimes dont Thomas Lubanga a été reconnu coupable étaient la « *cause directe* » du préjudice pour lequel des réparations sont demandées¹¹⁰⁵. La Défense a contesté l'adoption du critère de « *proximate cause* », le jugeant vague et imprécis¹¹⁰⁶. Le Fonds au profit des victimes explique que la « *proximate cause* » est un concept commun qui exige que le préjudice soit proche, pas trop éloigné de l'acte illicite dont on peut raisonnablement considérer qu'il résulte. Selon le Fonds, le préjudice devrait être une conséquence prévisible de l'acte illicite et en être proche dans le temps¹¹⁰⁷. La Chambre d'appel a rejeté l'argumentation de la Défense et confirmé l'application du standard de « *cause directe* » et du « *but/for test* »¹¹⁰⁸.

356. L'interprétation restrictive retenue par la Chambre du lien de causalité exigé a eu pour conséquence d'exclure la réparation des préjudices subis par les anciens enfants-soldats

¹¹⁰³ ICC-01/04-01/06-3129, §8.

¹¹⁰⁴ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §249.

¹¹⁰⁵ *Ibid.*, §250.

¹¹⁰⁶ La Défense se réfère aux règles appliquées par plusieurs mécanismes de réparation, dont la CINU qui exigeait un lien de causalité direct entre les dommages et l'invasion du Koweït par l'Irak, d'où le refus d'indemniser les réclamations liées à l'embargo. Voir ICC-01/04-01/06-2972, §172-179.

¹¹⁰⁷ Voir ICC-01/04-01/06-3009, §184-208.

¹¹⁰⁸ ICC-01/04-01/06-3129, §129.

ne résultant pas directement des crimes dont l'accusé a été reconnu coupable¹¹⁰⁹. Parmi les 129 victimes ayant été autorisées à participer aux procédures dans l'affaire *Lubanga*, certaines ont allégué avoir subi, en plus du préjudice subi du fait des charges retenues contre l'accusé, des préjudices résultant de violences sexuelles, de tortures et d'autres formes de mauvais traitements¹¹¹⁰. La Chambre de première instance I avait considéré que les victimes de violences sexuelles et sexistes pourraient être admises à recevoir des réparations si il était établi que les crimes de conscription et d'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans et du fait de les avoir fait participer activement à des hostilités sont la cause directe des violences sexuelles¹¹¹¹. Pour décider de ne pas accorder de réparation pour les préjudices résultant de violences sexuelles, la Chambre d'appel s'est posée la question de savoir si les préjudices résultant des violences sexuelles devaient être considérés comme résultant des crimes dont Thomas Lubanga avait été reconnu coupable¹¹¹². Le Fonds, le BCPV et les représentants légaux des victimes soutenaient que la violence sexuelle était inhérente au crime d'enrôlement d'enfants-soldats¹¹¹³. Pour prendre sa décision, la Chambre d'appel s'est appuyée sur le jugement de la Chambre de première instance selon lequel les actes de violences sexuelles perpétrés n'étaient pas attribuables à Thomas Lubanga¹¹¹⁴. Sur ce point, l'arrêt de la Chambre d'appel est regrettable. Il est évident que la personne reconnue coupable doit seulement être condamnée à réparer les préjudices résultant des crimes dont elle a été déclarée responsable. Toutefois, la Chambre d'appel aurait pu adopter une conception plus large du type de lien de causalité exigé entre les préjudices des victimes et les crimes commis. Bien que Thomas Lubanga n'ait pas été déclaré coupable des crimes de violences sexuelles, il était possible de considérer ces violences comme résultant de l'enrôlement des enfants-soldats. Si ces derniers n'avaient pas été victimes du crime dont l'accusé a été reconnu coupable, ils n'auraient pas subi des violences sexuelles. Le « *but/for test* » semble ainsi validé. Les violences sexuelles

¹¹⁰⁹ Voir Prosecution's Submissions on the principles and procedures to be applied in reparations, 18 April 2012, ICC-01/04-01/06-2867, §20.

¹¹¹⁰ ICC-01/04-01/06-2842-tFRA, §16. Voir également Opinion dissidente de la juge Odio Benito, Chambre de première instance I, Décision relative à la peine, rendue en application de l'article 76 du Statut, 10 juillet 2012, ICC-01/04-01/06-2901-tFRA, contestant la décision de la Chambre « *de ne pas tenir compte du dommage causé aux victimes et aux membres de leur famille, en particulier par suite des sévères châtements et violences sexuelles qu'ont subis les victimes de ces crimes* », au mépris de la règle 145-1-c du RPP. Voir aussi ICC-01/04-01/06-2803-Red, §156-169.

¹¹¹¹ ICC-01/04-01/06-2911, §32. Voir également ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §189, 207-209.

¹¹¹² ICC-01/04-01/06-3129, §196.

¹¹¹³ *Ibid.*, §194-195 ; ICC-01/04-01/06-3009, §151-166. Voir l'argumentation contraire soutenue par la Défense, ICC-01/04-01/06-2972, §125-137.

¹¹¹⁴ ICC-01/04-01/06-3129, §197-198. La Chambre a jugé que, contrairement à d'autres crimes, les crimes de violences sexuelles n'étaient pas suffisamment généralisés pour qu'il soit possible de considérer qu'ils avaient été commis dans le cadre du déroulement ordinaire du plan dont Thomas Lubanga a été reconnu responsable. (ICC-01/04-01/06-2842-tFRA, §74).

peuvent également être qualifiées de cause directe du crime de conscription et d'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans¹¹¹⁵. Dans ces circonstances, il est essentiel que l'Accusation obtienne la condamnation de Bosco Ntaganda, subordonné de Thomas Lubanga au sein de l'UPC, et accusé de crimes de violences sexuelles¹¹¹⁶. En effet, dans la situation en RDC, ces crimes n'ont jusqu'à présent pas été reconnus. Malgré l'existence de preuves en ce sens, Thomas Lubanga n'a pas été inculpé pour crimes de violences sexuelles. Dans l'affaire *Katanga*, malgré les efforts de l'Accusation pour soutenir une plus grande variété de charges, l'accusé n'a pas été reconnu coupable des charges de violence sexuelle portées à son encontre. Les programmes d'assistance menés par le Fonds en RDC sont pourtant largement tournés vers les victimes de violences sexuelles.

357. Les juges de la Chambre d'appel se sont empressés de préciser que ces considérations ne doivent pas empêcher les victimes de violences sexuelles et sexistes de bénéficier des projets d'assistance du Fonds¹¹¹⁷. Cette remarque évidente est malvenue. Fort heureusement, les victimes de violences sexuelles et sexistes ne seront pas pour autant exclues du champ de compétence du Fonds dans le cadre de son mandat d'assistance. Mais la dimension symbolique de l'assistance demeure sans commune mesure avec celle de la réparation. La Chambre d'appel utilise ici encore le mandat d'assistance du Fonds pour combler les lacunes de la procédure de réparation et garantir une aide aux victimes. Toutefois, ce n'est pas à la Cour de décider où et quand le Fonds doit financer des projets d'assistance. Ce dernier s'est déclaré préoccupé par la manière dont la Chambre d'appel a suggéré d'utiliser le mandat d'assistance pour combler les lacunes dans les critères d'éligibilité aux mesures de réparation résultant des choix stratégiques de l'Accusation et des charges étroites portées contre Thomas Lubanga. Selon le Fonds, la Cour ne doit pas créer de précédent de nature à limiter le pouvoir discrétionnaire du Conseil de direction en matière d'assistance. Il a toutefois précisé qu'il évaluerait l'opportunité d'exercer son mandat d'assistance dans le contexte des réparations de l'affaire *Lubanga* et ferait part à la Chambre préliminaire compétente de sa décision¹¹¹⁸. Enfin, la Chambre d'appel a estimé que le projet de plan de mise en œuvre du Fonds pouvait prévoir un processus de renvoi des victimes de violences

¹¹¹⁵ Pour une opinion en ce sens, voir PEREZ-LEON J. P., "The Emerging Reparations Case-Law of the ICC Appeals Chamber in Comparative Perspective", *op. cit.* Pour une opinion contraire, voir MCGONIGLE LEYH B., "Fine-tuning the ICC's Reparations Regime : Appeals Chamber Decision on Reparations in Lubanga Case", *op. cit.* Selon l'auteur, la Chambre d'appel ne peut pas corriger rétrospectivement une erreur commise par l'Accusation.

¹¹¹⁶ Voir MOFFETT L., "Justice for Victims in Lubanga Case ?", Justice Hub, *op. cit.*

¹¹¹⁷ ICC-01/04-01/06-3129, §199.

¹¹¹⁸ ICC-01/04-01/06-3177-Red, §157-158.

sexuelles vers les ONG des zones affectées spécialisées dans ce domaine¹¹¹⁹. Cependant, si les préjudices résultant des violences sexuelles ne sont pas réparables, l'élaboration d'un tel système n'entre pas dans le cadre du mandat de réparation du Fonds. Pour se plier à cette exigence, le Fonds devrait encore utiliser son mandat son mandat d'assistance sur instruction de la Cour. Par ces décisions, la Cour porte atteinte à l'indépendance du Conseil de direction.

iii) Le fait générateur

358. L'interprétation des faits générateurs imputables au responsable, dont doivent résulter les préjudices, peut encore faire varier le champ des bénéficiaires. À la CINU, la résolution 687 limitait la réparation aux préjudices directs résultant de l'invasion et de l'occupation illicites du Koweït par l'Irak¹¹²⁰, toutefois, les dommages imputables à l'Irak ont été interprétés très largement¹¹²¹. Ceci a notamment été rendu possible par l'absence de filtre judiciaire, puisque la responsabilité de l'Irak a été constatée par le Conseil de sécurité. Dans le cadre du procès pénal, chaque élément du crime reproché doit en effet être prouvé « *au-delà de tout doute raisonnable* » pour renverser la présomption d'innocence, l'Accusation faisant face dans cet exercice à la Défense, qui peut contester chaque argument, soumis au principe du contradictoire. Toutefois, des précisions ont pu être apportées par le Conseil d'administration de la CINU¹¹²² et certains faits générateurs ont également été exclus, comme l'embargo sur le commerce.

359. Dans l'affaire *Lubanga*, le seul fait générateur retenu est le crime de conscription et d'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans et du fait de les faire participer activement à des hostilités. L'Accusation, soutenant que le procès pénal et les procédures de réparation qui s'en suivent sont des processus séparés et que les charges restrictives pesant sur l'accusé ne doivent pas limiter le droit pour les victimes de demander des réparations, avait préconisé qu'un autre fait générateur, plus large soit retenu. Selon le Procureur, le groupe des bénéficiaires devait s'étendre à toutes les victimes ayant subi un préjudice résultant des

¹¹¹⁹ ICC-01/04-01/06-3129, §199.

¹¹²⁰ Voir S/AC.26/1991/3, §1-3 ; S/AC.26/1991/1, §10; S/AC.26/1991/1, §14; S/AC.26/1991/3; S/AC.26/1991/4.

¹¹²¹ S/RES/687, §16. Sur la large interprétation des faits imputables à l'Irak, voir COTTEREAU G., « Responsabilité de l'Iraq : aperçu sur les indemnisations urgentes des personnes physiques », *op. cit.* note 1035, p. 165. Selon l'auteur, les faits imputés à l'Irak allaient au-delà des actes de ses agents et constituaient « *un gigantesque et tentaculaire délit d'événement auquel n'échapperaient que les actes manifestement insusceptibles de s'y rattacher de façon fiable et ceux illicites et manifestement imputables au Koweït* ».

¹¹²² Voir S/AC.26/1991/1, §18 ; S/AC.26/1991/7/Rev.1, §6, 21, 34.

activités de l'UPC¹¹²³. Une telle interprétation aurait permis d'inclure les victimes des attaques perpétrées par l'UPC parmi les bénéficiaires des réparations. Le bureau du Procureur cherchait ainsi à rattraper les lacunes de sa politique de poursuite et la sélectivité des charges portées contre Thomas Lubanga¹¹²⁴. L'exclusion de ces personnes est un des échecs importants de la procédure menée dans l'affaire *Lubanga* et, de manière inévitable, du programme de réparation qui sera exécuté par le Fonds. Les perspectives des victimes des attaques de l'UPC – principalement des membres de l'ethnie des *Lendu* – de recevoir des réparations sont minces. Dans les affaires *Lubanga* et *Katanga*, les réparations bénéficieront seulement aux membres de la communauté *Hema*, à laquelle appartiennent les enfants-soldats recrutés par Thomas Lubanga – appartenant lui-même à cette communauté – ainsi que les victimes des crimes commis par Germain Katanga¹¹²⁵. Or, le conflit auquel Thomas Lubanga et Germain Katanga ont participé, portant à l'origine sur le contrôle des terres que se disputaient les communautés *Hema* et *Lendu*, a ensuite évolué en conflit inter-ethnique opposant des groupes armés dont la composition était fondée sur l'appartenance ethnique. Dans le contexte de grande pauvreté de l'Ituri, l'octroi de mesures de réparation aux seuls membres de la communauté *Hema* risque de faire émerger des jalousies et des tensions au sein de la communauté *Lendu*, d'autant plus que celle-ci compte des victimes des attaques commises par les enfants-soldats qui, eux, recevront des réparations¹¹²⁶. Les limites du mandat de réparation du Fonds risquent donc de réalimenter le conflit en Ituri. Selon la Chambre de première instance I, l'un des buts des réparations est pourtant de promouvoir la réconciliation¹¹²⁷. Dans ce contexte, il est d'autant plus impératif que l'Accusation obtienne la condamnation de Bosco Ntaganda, chef de guerre combattant aux côtés de Thomas Lubanga, pour les crimes qu'il a commis sur la population *Lendu*.

¹¹²³ ICC-01/04-01/06-2867, §2(a), 16-19. Voir l'argumentation contraire soutenue par la Défense, ICC-01/04-01/06-2866, §4, 37.

¹¹²⁴ Voir notamment ALIE M., « Cour pénale internationale : une montagne accouchant d'une souris ? Observations sur les premiers jugements dans les affaires Lubanga et Ngudjolo », *op. cit.* note 940, pp. 242-244 ; BITTI G., « Les victimes devant la Cour pénale internationale : les promesses faites à Rome ont-elles été tenues ? », *op. cit.* note 1058, pp. 310-311. Human Rights Watch, DR Congo : ICC Charges Raise Concern, Joint letter to the Chief Prosecutor of the International Criminal Court, Press release, August 1, 2006 [<http://www.hrw.org/news/2006/07/31/dr-congo-icc-charges-raise-concern>].

¹¹²⁵ Voir ALIE M., « Cour pénale internationale : une montagne accouchant d'une souris ? Observations sur les premiers jugements dans les affaires Lubanga et Ngudjolo », *op. cit.* note 940, pp. 254-255.

¹¹²⁶ Sur le conflit entre *Hema* et *Lendu* et sur le fait que les *Hema* ont traditionnellement été favorisés par rapport aux *Lendu*, voir ICC-01/04-01/06-2842-tFRA, §71-80. Voir également ICC-01/04-01/06-3177-AnxA, §21-22.

¹¹²⁷ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §179, 193, 244.

c) Le préjudice n'ayant pas déjà été réparé

360. Le préjudice réparable se limite généralement au préjudice n'ayant pas déjà été réparé, afin que les victimes ne tirent pas de profit des réparations. Cette question se pose lorsque la compétence du mécanisme de réparation n'est pas exclusive¹¹²⁸, ce qui est le cas de la Cour pénale internationale et du Fonds au profit des victimes. Dans l'affaire *Lubanga*, la Chambre de première instance I a précisé que « *la Cour peut tenir compte des réparations ou avantages accordés aux victimes par d'autres organismes pour garantir que les réparations ne soient pas sources d'injustice ou de discrimination* »¹¹²⁹. Il est regrettable que la Chambre n'ait pas précisé que seules les mesures de réparation seront prises en compte. Les mesures d'assistance, comme celles financées par le Fonds, fournies à titre gracieux, n'ont pas la même valeur que des réparations et il serait injuste de priver une victime de son droit à réparation sous prétexte qu'elle a déjà reçu un bénéfice d'une autre nature. Le Fonds a cependant recommandé d'éviter les bénéfices cumulatifs, en faisant référence aux avantages déjà octroyés aux anciens enfants-soldats dans le cadre du programme national de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) mis en œuvre en RDC¹¹³⁰.

361. Il convient de noter ici que si les mesures d'indemnisation ou de restitution déjà perçues par une victime peuvent facilement être prises en compte et déduites d'une indemnisation fournie par un mécanisme international, le bénéfice d'autres formes de réparation, telles qu'une consultation médicale en tant que mesure de réhabilitation ou des excuses du responsable comme mesure de satisfaction, est difficile à prendre en compte. En pratique, il est cependant fort probable que la plupart des victimes qui se présenteront au Fonds n'auront reçu aucune autre forme de réparation¹¹³¹.

¹¹²⁸ La CINU n'avait pas de compétence exclusive pour examiner les réclamations résultant de l'invasion et de l'occupation illicites du Koweït par l'Irak. Le Conseil d'administration a donc précisé que pour toutes les catégories de réclamations, toute réparation déjà reçue d'une autre source serait déduite du montant alloué. Voir S/AC.26/1991/1, 2 août 1991, §16 ; S/AC.26/1991/7/Rev.1, 17 mars 1992, §10, 13 (a) (iii) (iv), 25, 39.

¹¹²⁹ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §201.

¹¹³⁰ Voir ICC-01/04-01/06-2872, §53-54.

¹¹³¹ Si le préjudice d'une victime a déjà été réparé par un État, la Cour ne devrait vraisemblablement pas être en mesure d'ordonner au responsable de rembourser l'État en question. Cette hypothèse a été envisagée par Eva Dwertmann (*The Reparation System of the International Criminal Court. Its Implementation, Possibilities and Limitations, op. cit.* note 455, p. 206). La CPI ne peut en effet accorder de réparation qu'aux seules victimes. De même que le Fonds au profit des victimes. Or, un organisme étatique qui aurait garanti la réparation du préjudice d'une victime ne pourrait être considéré comme une organisation victime au sens de la règle 85 (b) du RPP dont un bien doit avoir subi un dommage direct.

2) Les types de préjudices

362. S'agissant des personnes physiques, en 2008, la Chambre d'appel de la CPI a jugé que « *Les préjudices matériel, physique et psychologique sont autant de formes de préjudice visées par la règle [85(a) du RPP] dès lors que la victime en souffre personnellement* »¹¹³². Dans sa décision du 7 août 2012, contextuellement à l'affaire *Lubanga*, la Chambre de première instance I a simplement énoncé que les réparations devaient couvrir toutes les formes de dommage, de perte et d'atteinte, y compris les préjudices matériels, physiques et psychologiques, les occasions perdues et les frais encourus¹¹³³. Les personnes morales ne peuvent évidemment obtenir réparation que d'un dommage matériel. La Chambre d'appel a estimé que si la Chambre de première instance peut charger le Fonds d'évaluer l'ampleur du préjudice subi par les victimes, elle doit au moins déterminer les types de préjudices subis dans le cas d'espèce. Elle a choisi d'amender la décision rendue en première instance et a procédé elle-même à cette détermination, en se fondant sur les éléments de preuve présentés pour déterminer la culpabilité de l'accusé¹¹³⁴. Selon elle, les préjudices réparables des victimes directes, c'est-à-dire des enfants soldats, comprennent par exemple les blessures physiques, les traumatismes physiques et psychologiques, le développement de troubles psychiques tels que la dépression, les tendances suicidaires..., l'interruption de leur scolarité, la séparation d'avec leur famille, l'exposition à un environnement violent et à la peur... Les préjudices réparables des victimes indirectes comprennent la souffrance psychologique résultant de la perte soudaine d'un membre de leur famille, les privations matérielles découlant de l'absence de la victime directe, le préjudice subi par la personne qui est intervenue pour prévenir le crime et les souffrances psychologiques et/ou matérielles subies en raison de l'agressivité d'une victime directe après son retour dans sa famille et dans sa communauté. La Chambre semble avoir essayé d'identifier tous les types de préjudices subis par les victimes dont elle par ailleurs déterminé l'éligibilité, sans volonté d'en exclure aucun.

Les critères exposés ci-dessus constituent des critères de fond. L'adoption de critères de forme supplémentaires restreint encore davantage le champ des bénéficiaires, mais peut faciliter la tâche du mécanisme de réparation.

¹¹³² ICC-01/04-01/06-1432-tFRA, §32.

¹¹³³ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §230.

¹¹³⁴ ICC-01/04-01/06-3129, §181-191.

C) Les critères de forme

363. À la CPI, la Chambre de première instance I, tenant compte du fait que la plupart des victimes des crimes commis par Thomas Lubanga ne sont pas en mesure de présenter une demande en réparation, a décidé de ne pas limiter les bénéficiaires des réparations à ceux ayant déposé une demande écrite auprès du Greffe de la Cour ou ayant participé aux phases précédentes de la procédure¹¹³⁵. La Chambre a justifié sa décision par la nécessité de traiter les victimes équitablement¹¹³⁶. Ce point était contesté en appel¹¹³⁷, mais la Chambre d'appel n'a pas remis en cause le jugement de la Chambre de première instance.

364. Le refus de la Cour de limiter les bénéficiaires des réparations aux 129 victimes ayant participé à la phase du procès semblait évident¹¹³⁸. Le droit des victimes de participer aux procédures en vertu de l'article 68 (3) du Statut et leur droit à réparation en vertu de l'article 75 sont des droits différents, visant des objectifs distincts, qui se cumulent dans la phase de réparation, et aucune raison ne pouvait justifier de subordonner l'exercice de l'un à l'exercice de l'autre. Certaines victimes participent d'ailleurs à la procédure de réparation alors qu'elles n'ont pas demandé de réparation. La règle 96 du RPP prévoyant la publicité des procédures en réparation a notamment pour objet d'attirer davantage de victimes que celles ayant participé au procès. Le refus de la Chambre de première instance I de limiter les bénéficiaires aux victimes ayant présenté une demande en réparation se justifie par le petit nombre de demandes reçues par la Cour, soit 85 lors de la décision de la Chambre de première instance I. Selon le Fonds au profit des victimes, ce faible nombre est notamment dû aux contraintes pratiques auxquelles le Greffe est confronté pour atteindre les victimes, et à la volonté de ne pas susciter des attentes chez les victimes compte tenu du manque de visibilité concernant la

¹¹³⁵ Le droit de participation des victimes a par exemple été limité sur la base du critère formel du dépôt d'une demande écrite au Greffe, conformément à la règle 89-1 du RPP. Dans une décision du 14 décembre 2012, la Chambre d'appel a déclaré inadmissible l'appel interjeté par le BCPV au nom de victimes non identifiées n'ayant soumis aucune demande mais pouvant être affectées par des réparations collectives (ICC-01/04-01/06-2953).

¹¹³⁶ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §187, 194.

¹¹³⁷ Les représentants légaux du groupe de victimes V01souhaitaient que les bénéficiaires se limitent à ceux ayant déposé une demande écrite en réparation, tout en prenant des mesures de publicité afin d'atteindre davantage de victimes (ICC-01/04-01/06-2864, §25). Le Fonds était en revanche du même avis que la Chambre de première instance (ICC-01/04-01/06-2872, §22). Voir également les observations présentées par la Défense (ICC-01/04-01/06-2866, §5-7), par un groupe d'ONG (ICC-01/04-01/06-2877, §16-18) et par l'UNICEF (ICC-01/04-01/06-2878, §9).

¹¹³⁸ Pour une opinion contraire, voir JACQUELIN M., « De l'ombre à la lumière : l'intégration contrôlée des victimes au sein de la procédure pénale internationale », *op. cit.* note 285, p. 202.

date à laquelle les réparations seront mises en œuvre¹¹³⁹. Les demandes en réparation permettent de déclencher la procédure de réparation lorsque la Cour ne décide pas d'agir de son propre chef et contiennent des informations précieuses pour la Cour et le Fonds. Cependant, elles ne conditionnent pas la qualité de bénéficiaire des réparations. L'absence de critère de forme à l'éligibilité des victimes doit être accueillie favorablement dans la mesure où elle permet d'inclure davantage de victimes dans le programme de réparation, mais conduit le Fonds à identifier lui-même, avec l'aide du Greffe, les victimes n'ayant pas déposé de demande écrite. Ceci constitue également un progrès du point de vue des critiques liées à l'instrumentalisation des victimes dans le procès pénal. De nombreuses personnes pourront obtenir réparation sans avoir contribué à la répression¹¹⁴⁰.

365. La CINU a en revanche appliqué des critères de forme. Seules les personnes physiques et morales ayant soumis un formulaire de réclamation ont pu recevoir une indemnisation. Cependant, l'information des victimes et le dépôt de réclamations ont été facilités par le rôle d'intermédiaire joué par les États et les organisations internationales, chargés de centraliser les demandes et d'assurer la publicité du programme. À la CPI, les formulaires de demandes ne sont pas distribués par les gouvernements, mais par les fonctionnaires du Greffe, leurs intermédiaires sur le terrain et les représentants légaux des victimes¹¹⁴¹. Leur action est entravée par les restrictions en matière de sécurité et les ressources limitées à leur disposition. La participation des gouvernements au processus de distribution et de publicité des formulaires de demande en réparation aurait pu être prévue par les textes comme une responsabilité accompagnant le renvoi à la Cour par les États parties d'une situation sur leur territoire. La règle 96 du RPP prévoit que la Cour peut solliciter la coopération des États parties et l'assistance d'organisations intergouvernementales pour que soit donnée par tous les moyens la plus large publicité possible aux procédures en réparation. Cependant, étant donné le très faible nombre de demandes en réparation reçues dans l'affaire *Lubanga*, il n'est pas certain que le Greffe ait fait ou ait pu faire usage de cette possibilité.

¹¹³⁹ ICC-01/04-01/06-2803-Red, §379-385.

¹¹⁴⁰ GIUDICELLI-DELAGE G., « Conclusions », in GIUDICELLI-DELAGE G., LAZERGES Ch. (dir.), *La victime sur la scène pénale en Europe*, op. cit. note 8, p. 276.

¹¹⁴¹ Le Greffe assure la publicité des procédures en réparation, la diffusion des formulaires et aide les victimes à les compléter. Voir RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règle 96 ; ICC-BD/01-03-11, norme 88.

D) L'établissement de priorités au sein des bénéficiaires

366. Lorsque les ressources disponibles pour financer les réparations sont limitées, des priorités peuvent être établies au sein des personnes éligibles à recevoir une réparation¹¹⁴². Dans l'affaire *Lubanga*, la Chambre de première instance I a précisé l'éventuelle nécessité d'accorder la priorité, par des mesures de discrimination positive, à certaines victimes qui sont dans une situation particulièrement vulnérable ou qui ont besoin d'une assistance urgente – comme les victimes de violences sexuelles ou sexistes, les enfants gravement traumatisés, les personnes qui doivent subir une opération de chirurgie réparatrice ou recevoir un traitement car atteintes du VIH¹¹⁴³. Le Règlement du Fonds prévoit également qu'au vu de la situation d'urgence des bénéficiaires, le Conseil de direction peut décider qu'un sous-groupe particulier est prioritaire pour ce qui est du contrôle et du paiement des réparations¹¹⁴⁴. Comme nous l'avons vu, il est toutefois illusoire de prétendre que le mandat de réparation du Fonds permette de répondre à des situations d'urgence. Dans l'affaire *Lubanga*, compte tenu des faibles ressources dont il dispose et du grand nombre de victimes potentiellement éligibles - estimé à environ 3000 - le Fonds a proposé d'effectuer un tri entre les victimes afin d'identifier les plus vulnérables, dont les besoins sont prioritaires¹¹⁴⁵. Le Fonds ayant annoncé que son avance se situerait en-deçà de la dette de Thomas Lubanga¹¹⁴⁶, cette stratégie semble avoir pour objectif de faire coïncider ses faibles ressources avec le nombre de bénéficiaires. Il n'est donc pas certain que le Fonds inclut davantage de victimes dans les programmes de réparation que celles considérées comme particulièrement vulnérables. Compte tenu du petit nombre de victimes éligibles à l'échelle du conflit, résultant du filtre exercé par le procès pénal, il serait regrettable que le nombre de bénéficiaires des réparations soit encore réduit en raison du manque de ressources disponibles.

Le champ de compétence du Fonds dans le cadre de son mandat de réparation est donc très limité. Cette compétence est circonscrite par les stratégies de poursuite du Procureur et les déterminations de la Cour, tant lors du procès que dans la phase de réparation. Dans l'affaire *Lubanga*, les charges étroites portées contre l'accusé et l'interprétation stricte de la notion de bénéficiaire et des préjudices réparables limite l'octroi de réparations à une petite catégorie de

¹¹⁴² Sur les priorités établies à la CINU en raison des faibles sommes déposées au Fonds d'indemnisation des Nations Unies, voir S/AC.26/Dec.17, 24 mars 1994, §1 (B), 2, 5.

¹¹⁴³ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §200.

¹¹⁴⁴ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §65.

¹¹⁴⁵ ICC-01/04-01/06-3177-AnxA, §27-31.

¹¹⁴⁶ *Ibid.*, §25.

personnes parmi les nombreuses victimes des crimes commis par Thomas Lubanga. Le manque de ressources disponibles risque de restreindre encore davantage le cercle des bénéficiaires. Sur la base de ces critères d'éligibilité étroits, le Fonds est investi de la mission d'identifier les victimes, c'est-à-dire de déterminer, sur la base de preuves, les personnes éligibles à recevoir des réparations.

Sous-section II – L'identification

367. L'identification des bénéficiaires des réparations prononcées dans l'affaire *Lubanga* par le Fonds n'est pas aisée. Le Fonds doit effectuer un tri entre les membres des communautés sans créer de tensions compte tenu des lacunes des critères d'éligibilité. Le Règlement du Fonds prévoit une procédure d'identification individuelle dans le cadre de la procédure de réparations individuelles (A). Une telle procédure n'est pas prévue dans le cas de réparations collectives. Cependant, compte tenu des exigences de la Cour, le Fonds a tout de même dû élaborer un processus d'identification et de tri (B).

A) Les réparations individuelles

368. Dans beaucoup de procédures de réparation, les victimes sont identifiées sur la base de réclamations écrites. Comme nous l'avons vu, certains mécanismes ont érigé le dépôt d'une demande écrite comme condition d'éligibilité. Dans ce cas, l'organe s'en tient aux demandes reçues et seules les personnes en ayant déposé reçoivent une réparation. Tel est le mode de fonctionnement adopté par la CINU¹¹⁴⁷. Les plaintes étaient transmises par les États et organisations internationales. Les commissaires déterminaient ensuite la validité des réclamations sur la base des informations et des preuves fournies, devant établir « *de manière satisfaisante* » la recevabilité de la demande. Le niveau de preuve exigé divergeait en fonction des catégories de plaintes¹¹⁴⁸. Par exemple, dans les catégories A et B, le niveau de preuve requis était faible mais les informations fournies étaient vérifiées par des recoupements¹¹⁴⁹. La base de données départs/arrivées servant à vérifier les réclamations de la catégorie A avait été constituée grâce à des informations collectées par le Secrétariat issues de manifestes et

¹¹⁴⁷ Voir TAYLOR A. L., "The United Nations Compensation Commission", in FERSTMAN C., GOETZ M., STEPHENS A. (ed.), *Reparations for victims of genocide, war crimes and crimes against humanity, systems in place and systems in the making*, op. cit. note 63, pp. 202-204.

¹¹⁴⁸ S/AC.26/1992/10, article 35.

¹¹⁴⁹ *Ibid.*, article 37 (a) et (b).

d'archives, et un logiciel permettait de confronter les informations fournies dans les plaintes à cette base de données. Afin de garantir la crédibilité des réclamations, celles-ci devaient être accompagnées d'une attestation du gouvernement déclarant « *qu'il n'a aucune raison de croire que les renseignements contenus dans les réclamations sont inexacts* »¹¹⁵⁰. Les requérants n'avaient pas à rapporter la preuve du lien de causalité avec l'invasion et l'occupation illicite du Koweït par l'Irak, présumé à partir de la date des preuves¹¹⁵¹. L'adoption de telles règles de procédure facilite la tâche des mécanismes de réparation, qui n'ont pas à fournir d'efforts pour identifier d'autres victimes que celles ayant déposé une demande, et disposent de toutes les informations nécessaires pour déterminer le bien-fondé des réclamations. Cependant, les victimes qui n'ont pas rempli de formulaire de demande parce qu'elles n'ont pas eu connaissance de l'existence du programme ou pour d'autres raisons, sont automatiquement exclues. À la CPI, les règles de procédure se veulent plus inclusives. Les victimes ne sont pas exclusivement identifiées sur la base des formulaires de demande en réparation.

369. Dans la procédure de réparation individuelle, il existe trois possibilités. Dans le premier cas, la Cour identifie chaque bénéficiaire avec l'aide du Greffe, leur transfère directement les mesures de réparation individuelles accordées et ne sollicite pas l'aide du Fonds¹¹⁵². Dans le deuxième cas, la Cour décide de solliciter le Fonds pour l'aider à verser les réparations aux victimes¹¹⁵³. Le Fonds établit un projet de plan de mise en œuvre donnant la liste des victimes bénéficiaires des réparations et leur localisation et exposant les procédures qu'il entend utiliser pour réunir d'éventuels éléments manquants. Enfin, si la Cour n'identifie pas les bénéficiaires¹¹⁵⁴, elle peut demander au Fonds de l'assister pour identifier et localiser le groupe bénéficiaire¹¹⁵⁵. Pour ce faire, le Fonds peut utiliser des données démographiques, ou encore mener une action ciblée auprès du groupe en invitant les bénéficiaires potentiels non encore identifiés à se faire connaître. L'octroi de réparations individuelles nécessite fatalement d'identifier les victimes individuellement et donc d'établir que chaque personne qui reçoit des réparations est effectivement éligible. Lorsqu'il accorde des réparations individuelles, le Fonds doit vérifier que toute personne qui se fait connaître « *fait réellement partie du groupe bénéficiaire compte tenu de tous les principes énoncés dans l'ordonnance*

¹¹⁵⁰ Voir S/AC.26/1992/10, article 14 (c).

¹¹⁵¹ S/AC.26/1991/1, §11-12. Sur d'autres présomptions utilisées, voir S/AC.26/1994/2, p. 31

¹¹⁵² RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règle 98 (1) ; ICC-01/04-01/06-2803-Red, §256-258.

¹¹⁵³ RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règle 98 (2) ; ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §59.

¹¹⁵⁴ Les informations recueillies par le Greffe peuvent être incomplètes ou obsolètes.

¹¹⁵⁵ Voir RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règle 98 (2) du RPP ; ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §60-61.

rendue par la Cour »¹¹⁵⁶. Le Secrétariat doit effectuer ce contrôle suivant la norme de preuve déterminée par la Cour, et à défaut par le Conseil de direction du Fonds qui tient compte des circonstances dans lesquelles se trouve le groupe bénéficiaire ainsi que des éléments de preuve disponibles. Le Conseil de direction approuve ensuite la liste finale des bénéficiaires.

370. Dans l'affaire *Lubanga*, le Fonds s'était opposé à l'utilisation de cette procédure. Selon lui, les données statistiques existantes manquaient de fiabilité, les anciens enfants-soldats seraient difficiles à localiser et l'établissement d'une cartographie indiquant les informations relatives à chaque enfant serait nécessaire, ce qui constituerait un processus long et coûteux¹¹⁵⁷. Il avait notamment estimé que le coût administratif de la procédure serait disproportionné par rapport aux mesures de réparation finalement fournies¹¹⁵⁸. Pour rejeter cette approche, le Fonds s'était aussi appuyé sur le risque de stigmatisation des victimes, et de tensions intra et inter-communautaires engendré par une identification individuelle. Compte tenu de l'exigence de la Chambre d'appel de ne fournir des réparations collectives qu'aux personnes respectant les critères d'éligibilité établis par la Cour, le Fonds a dû s'inspirer de cette procédure pour élaborer un processus d'identification individuelle dans la procédure de réparation collective.

B) Les réparations collectives

371. Lorsque en raison du nombre de victimes et de l'ampleur, des formes et des modalités de la réparation, la Cour estime qu'une réparation à titre collectif est plus appropriée¹¹⁵⁹, le Règlement du Fonds n'investit pas celui-ci de la mission d'identifier chaque bénéficiaire et ne prévoit pas de procédure de vérification. La règle 69 du Règlement du Fonds précise seulement que dans son projet de plan de mise en œuvre, le Fonds doit préciser la nature exacte de la réparation accordée à titre collectif. Or, la règle 55 qui régit d'une manière générale la mise en œuvre des ordonnances de réparation par le Fonds, prévoit que pour décider de la nature et/ou du montant des réparations à accorder, le Fonds tient notamment compte de la taille du groupe bénéficiaire et de la localisation de celui-ci, ainsi que des blessures des victimes et de la nature des éléments de preuve produits à l'appui de celles-ci.

¹¹⁵⁶ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §62-64.

¹¹⁵⁷ ICC-01/04-01/06-2872, §108-152. Sur l'approche communautaire recommandée par le Fonds, plus économique et ne nécessitant pas de vérifier que chaque victime entre bien dans le groupe bénéficiaire, voir §153-171.

¹¹⁵⁸ ICC-01/04-01/06-2803-Red, §269-272.

¹¹⁵⁹ RPP de la CPI, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A), règle 98 (3) ; ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §69-72.

Le Fonds doit donc localiser le groupe bénéficiaire et examiner les préjudices, mais il n'est pas ici question de procéder à la vérification du statut de victime de chaque bénéficiaire.

372. Dans l'affaire *Lubanga*, afin de se conformer aux exigences de la Cour, le Fonds doit vérifier le statut de victime de chaque bénéficiaire. Dans ce but, il a d'abord demandé au Greffe d'effectuer une cartographie des victimes potentiellement éligibles¹¹⁶⁰. Le Greffe a établi une liste d'acteurs à consulter. Sur cette base, entre mai et juillet 2015, le Fonds et le Greffe ont mené des consultations dans 22 localités de l'Ituri auxquelles ont participé plus de 1000 personnes¹¹⁶¹. Le Fonds a tâché de cibler les invitations aux consultations de manière à garantir la représentation d'un grand nombre d'anciens enfants-soldats et de membres de leurs familles. Lors de ces consultations, le Fonds a fourni des informations sur les procédures, collecté des données sur les préjudices subis en relation avec l'affaire ainsi que les opinions des victimes sur les mesures de réparations collectives appropriées¹¹⁶². Pour compléter ces informations, le Greffe a émis des demandes d'informations à des tiers se trouvant en RDC et dont l'identité est confidentielle, qui détiennent des données utiles pour compléter l'identification des victimes¹¹⁶³. À la date de la remise du projet de plan de mise en œuvre du Fonds, ces informations n'avaient pas été transmises. Le Greffe et le Fonds se sont donc déclarés dans l'incapacité d'établir le nombre total de victimes potentiellement éligibles, estimé très approximativement à 3000¹¹⁶⁴. Selon le Fonds, les difficultés liées à l'identification tiennent notamment à l'éparpillement des victimes ou encore à la disparition de preuves 12 ans après les faits¹¹⁶⁵. D'après le Fonds, cette première étape du processus d'identification visait davantage à obtenir suffisamment d'éléments pour garantir une identification rigoureuse des victimes effectuée à un stade ultérieur qu'à établir une liste d'individus¹¹⁶⁶.

Le Fonds a estimé qu'il était préférable pour l'instant de ne pas procéder à une vérification individuelle des victimes et a proposé de remettre cette étape à plus tard, après la validation des mesures de réparation par la Chambre¹¹⁶⁷. Pour faire cette recommandation, le Fonds a pris en compte le risque de délai entre une identification - engendrant des attentes de la part

¹¹⁶⁰ ICC-01/04-01/06-3177-Red, §34.

¹¹⁶¹ *Ibid.*, §51 et suiv., ICC-ASP/14/14, §24-26.

¹¹⁶² Voir *infra*, §377 et s.

¹¹⁶³ ICC-01/04-01/06-3177-Red, §78-80.

¹¹⁶⁴ *Ibid.*, §253.

¹¹⁶⁵ *Ibid.*, §40-42.

¹¹⁶⁶ *Ibid.*, §37, 144-145.

¹¹⁶⁷ *Ibid.*, §147.

des victimes - et la décision finale de la Cour. Après la décision de la Chambre sur son projet de plan de mise en œuvre, le Fonds suggère de mettre en place un processus de tri destiné à établir l'éligibilité de chaque personne sur le fondement des critères établis par la Cour. Ce tri sera mené en collaboration avec les partenaires du Fonds, sur la base d'entretiens individuels¹¹⁶⁸, et doit aussi permettre d'identifier les victimes prioritaires. Selon leur éligibilité, le Fonds placera chaque victime dans un programme de réparation¹¹⁶⁹. En parallèle, le Fonds prévoit d'instaurer un dialogue avec les communautés pour tâcher de leur expliquer les raisons du caractère étroit des critères d'éligibilité et du cercle des bénéficiaires, et favoriser l'adhésion aux programmes de réparation¹¹⁷⁰.

373. Concernant la norme d'administration de la preuve, afin de tenir compte de la difficulté pour les victimes d'obtenir des preuves, souvent détruites ou indisponibles, la Chambre de première instance a décidé de retenir une norme moins rigoureuse qu'au procès, où l'Accusation est tenue d'établir les faits pertinents au-delà de tout doute raisonnable¹¹⁷¹. Elle a considéré que la norme de l'administration de la preuve sur la base de la plus forte probabilité¹¹⁷² était proportionnellement suffisante pour considérer les faits permettant de rendre une ordonnance de réparation comme établis¹¹⁷³. Pour prendre cette décision, la Chambre s'est appuyée sur la pratique de l'abaissement des niveaux de preuve dans les procédures suivies par les organismes spécialisés dans le traitement de plaintes massives¹¹⁷⁴. Cette décision de la Chambre de première instance n'a pas été examinée par la Chambre d'appel, qui n'a pas considéré qu'un appel avait été formé contre cette détermination¹¹⁷⁵. Dans l'affaire *Lubanga*, le Fonds a préconisé de recourir à des présomptions. Selon lui, lorsqu'il est prouvé qu'un enfant a été enrôlé dans un groupe armé, indépendamment de son rôle au sein de ce groupe, son préjudice psychologique doit être présumé. Cette présomption résulte

¹¹⁶⁸ ICC-01/04-01/06-3177-AnxA, §29 et suiv, 45-46.

¹¹⁶⁹ *Ibid.*, §61-62.

¹¹⁷⁰ *Ibid.*, §42-43.

¹¹⁷¹ La règle 63 du Règlement du Fonds et la règle 94 (1) (g) du RPP préconisent de prendre en compte la situation des victimes en matière de preuve dans le cadre de la réparation. Cette approche était également préconisée par le Fonds, ICC-01/04-01/06-3009, §229. En revanche, la Défense soutenait que la difficulté pour les victimes d'obtenir des preuves à l'appui de leur demande ne pouvait pas justifier un abaissement du niveau de preuve, ICC-01/04-01/06-2972, §79 et suiv.

¹¹⁷² Soit « *balance of probabilities* » en anglais.

¹¹⁷³ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §251-254. Voir également les suggestions du Fonds pour faciliter la preuve des préjudices subis par les victimes, ICC-01/04-01/06-3009, §229 ; ICC-01/04-01/06-2872, §50-52 ; ICC-01/04-01/06-2803-Red, §46-83.

¹¹⁷⁴ Sur les méthodes utilisées par les programmes de réparation pour surmonter les difficultés en matière de preuve, voir NIEBERGALL H., "Overcoming Evidentiary Weaknesses in Reparation Claims Programmes", in FERSTMAN C., GOETZ M., STEPHENS A., *Reparations for Victims of Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity: Systems in Place and Systems in the Making*, op. cit. note 63, pp. 145-166.

¹¹⁷⁵ ICC-01/04-01/06-3129, §84.

notamment du nécessaire traumatisme engendré par la séparation d'un enfant de sa famille. Cette présomption doit permettre d'éviter le risque de re-traumatisation pouvant résulter d'un examen psychologique trop profond effectué pour établir ce préjudice psychologique¹¹⁷⁶. Cette proposition sensée du Fonds sera probablement contestée par la Défense. Le Fonds a développé un document opérationnel (*Eligibility Screening Tool*) contenant les critères d'éligibilité des victimes dans l'affaire *Lubanga* ayant notamment trait aux lieux et aux dates auxquels les préjudices doivent avoir été subis, ainsi qu'aux preuves requises. Cet outil est destiné à aider les partenaires du Fonds à identifier les victimes éligibles¹¹⁷⁷.

L'approche communautaire imaginée par le Fonds qui voulait absolument éviter le risque de tension au sein des communautés et de stigmatisation des victimes a donc été écartée par la Cour au profit d'une approche individualisée résultant d'une interprétation stricte du respect des droits de la personne condamnée. Le Fonds, qui est au contact des victimes, a la lourde tâche de leur expliquer les raisons de cette situation. Ainsi, compte tenu de la jurisprudence de la Cour, il semble qu'une vérification du statut de victime de chaque bénéficiaire soit nécessaire, indépendamment du caractère individuel ou collectif des réparations accordées. La procédure de réparation collective prévue par le Règlement du Fonds doit donc être interprétée à la lumière de la jurisprudence de la Cour.

Le Fonds peut aussi être chargé par la Cour de déterminer les mesures de réparation les plus appropriées.

Sous-section III – La détermination des mesures de réparation appropriées

374. Les dispositions des textes fondateurs de la Cour pénale internationale et la jurisprudence de la Cour relatives aux réparations sont ambitieuses. Celles-ci s'inspirent des Principes fondamentaux de 2005, de la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, de la déclaration de Nairobi sur le droit des femmes et des filles à réparation, ou encore de l'expérience de diverses commissions vérité et réconciliation. De nombreuses formes de réparation peuvent ainsi théoriquement être accordées aux victimes. Dans l'affaire *Lubanga*, la Cour a choisi d'ordonner l'ensemble des formes de réparations recensées par les Principes fondamentaux. Elle a confié au Fonds la tâche de déterminer, sur la base de ces

¹¹⁷⁶ ICC-01/04-01/06-3177-AnxA, §18-19, 71-80, 123.

¹¹⁷⁷ *Ibid.*, §30, pp. 75-80.

différentes formes, les mesures de réparation appropriées (A). Pour ce faire, suivant une approche participative, le Fonds doit se fonder sur les souhaits exprimés par les victimes lors des consultations (B). Cependant, ses ressources limitées, son caractère international et le fait que les réparations se fondent sur la mise en cause d'une responsabilité pénale individuelle contribuent à amoindrir la mission du Fonds et sa capacité à répondre aux attentes des victimes (C).

A) Le pouvoir de recommandation du Fonds au profit des victimes

375. Les mesures de réparation sont prononcées par la Cour. Cependant, la Chambre d'appel de la CPI, dans son arrêt du 3 mars 2015, a opéré une distinction entre la détermination des formes de réparation et des mesures de réparation. Selon la Chambre, la Cour doit impérativement déterminer les formes de réparation appropriées en l'espèce. Elle peut aussi préciser les mesures de réparation appropriées ou bien charger le Fonds de lui recommander ces mesures, qu'il doit sélectionner au sein des formes de réparation ordonnés¹¹⁷⁸. En effet, le Règlement du Fonds investit ce dernier du pouvoir de déterminer la nature et/ou le montant des réparations, en tenant compte de facteurs tels que la nature des crimes, les blessures infligées aux victimes¹¹⁷⁹... Dans la procédure de réparation individuelle, le langage utilisé dans le Règlement du Fonds, où il est fait mention de « *paiement des réparations* », de « *programme de paiements* », laisse supposer qu'il s'agit plutôt de mesures d'indemnisation, mais c'est à la Cour de décider des formes de réparation individuelle appropriées. Dans l'affaire *Lubanga*, la Chambre de première instance I avait considéré que le Fonds était bien placé « *pour déterminer quelles formes de réparations sont appropriées* »¹¹⁸⁰. Cependant, la Chambre d'appel a choisi d'interpréter cette formule comme investissant le Fonds de la mission de déterminer les mesures de réparation appropriées, au sein des formes ordonnées par la Chambre de première instance. Celles-ci englobent tous les modes de réparation mentionnés par les Principes fondamentaux : restitution, indemnisation, réhabilitation, réparations ayant une valeur symbolique (soit la satisfaction), préventive (soit les garanties de non-répétition), ou transformative¹¹⁸¹. Le Fonds doit relier chaque mesure proposée à un mode de réparation ordonné par la Cour¹¹⁸². Et si un mode spécifique ne fait

¹¹⁷⁸ ICC-01/04-01/06-3129, §200.

¹¹⁷⁹ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §55, 69.

¹¹⁸⁰ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §266.

¹¹⁸¹ ICC-01/04-01/06-3129, §202.

¹¹⁸² *Ibid.*, §200.

l'objet d'aucune recommandation de la part du Fonds, celui-ci doit expliquer pourquoi aucune mesure n'a été proposée sur la base de ce mode particulier¹¹⁸³.

376. Ce rôle reconnu au Fonds par la Cour est bienvenu. Il est conforme au Règlement du Fonds. Par ailleurs, le caractère international d'un mécanisme de réparation implique généralement une certaine distance avec les situations dans lesquelles les réparations doivent être délivrées, qui est moins importante voire absente lorsque les réparations sont décidées au niveau national. Les mesures de réparation fournies au niveau international sont souvent prononcées dans un lieu éloigné du pays dans lequel les réparations sont mises en œuvre, par des personnes n'ayant pas nécessairement la nationalité de ce pays. Il peut en résulter un manque de compréhension du conflit ayant donné lieu aux réparations, or, celles-ci ne doivent pas réalimenter les conflits, y compris sur le long terme. Dans l'affaire *Lubanga*, le Fonds et la Cour ont mis l'accent sur le contexte particulier dans lequel les réparations seront délivrées, le principe selon lequel les réparations ne doivent pas causer de préjudice additionnel aux victimes, et la nécessité de favoriser la réconciliation entre les personnes impliquées¹¹⁸⁴. Pour identifier les paramètres spécifiques à prendre en compte dans chaque situation particulière, la Cour peut faire appel à des experts et entendre les victimes, mais le Fonds constitue également un atout considérable. En effet, lorsque celui-ci exerce déjà son mandat d'assistance dans la situation où des réparations sont prononcées, il a acquis une expertise du terrain et une expérience du travail avec les victimes¹¹⁸⁵. De plus, il a pu constituer un réseau d'organisations locales qui sont ses partenaires d'exécution. Comme nous l'avons vu, le Fonds a en effet établi une stratégie d'intervention par le biais d'intermédiaires locaux qui ont une connaissance accrue du contexte régional, des causes du conflit, des préoccupations et des attentes des victimes. Ces partenaires peuvent l'aider à identifier les mesures de réparation appropriées et à les mettre en œuvre. L'expertise du Fonds et de ses partenaires d'exécution constitue une source d'information très précieuse pour la Cour, qui dispose certes de bureaux locaux, mais dont les juges siègent à grande distance des situations dont ils ont à connaître. Le

¹¹⁸³ ICC-01/04-01/06-3129, §201.

¹¹⁸⁴ ICC-01/04-01/06-2872, §65-71 ; ICC-01/04-01/06-2803-Red, §149-184 ; ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §192-193 ; ICC-01/04-01/06-2806, §4-13.

¹¹⁸⁵ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §266, 285 ; ICC-ASP/12/14, 31 juillet 2013, §11. Selon le Fonds, son mandat d'assistance a aussi pour fonction d'informer la Cour dans le cadre des réparations, notamment concernant les formes de réparations appropriées compte tenu de la situation des victimes, et de leur culture. Voir Trust Fund for Victims, Programme Progress Report, November 2009, p. 7 [<http://www.trustfundforvictims.org/sites/default/files/imce/TFV%20Programme%20Report%20November%202009.pdf>].

¹¹⁸⁵ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §282.

Fonds et ses intermédiaires constituent les chaînons qui manquent aux juridictions internationales pour être proches des victimes. Ce problème est moins connu des juridictions pénales internationalisées qui siègent parfois sur place et sont souvent intégrées aux systèmes judiciaires nationaux, mais parmi elles, seules les CETC ont le pouvoir d'ordonner des réparations. Le mandat d'assistance du Fonds et sa stratégie d'intervention par le biais d'intermédiaires contribuent donc à l'efficacité du système de réparation mais aussi à celle du Fonds qui est ainsi à même de recommander des mesures pertinentes. Les mesures préconisées doivent aussi refléter les souhaits des victimes.

B) La consultation des victimes

377. Aux termes du Règlement du Fonds, afin de déterminer les mesures de réparation appropriées, le Conseil de direction du Fonds au profit des victimes peut consulter les victimes¹¹⁸⁶. Conformément à une proposition du Fonds en ce sens¹¹⁸⁷, dans l'affaire *Lubanga*, la Chambre de première instance a en effet jugé que le Fonds était en mesure de recueillir tout renseignement pertinent auprès des victimes, compte tenu des nombreuses activités qu'il mène en RDC dans le cadre de son mandat d'assistance¹¹⁸⁸. La Cour n'a pas souhaité se fonder uniquement sur les mesures de réparations sollicitées par les victimes dans les formulaires de demande en réparation, et a donc ordonné la tenue de consultations avec les victimes afin de faire émerger des propositions de réparations collectives¹¹⁸⁹. Le choix d'une telle procédure doit être accueilli favorablement. Ces consultations permettent à des victimes qui n'ont pas pu ou pas voulu participer aux procédures de faire entendre leur voix, ce qui contribue à l'établissement d'un processus démocratique. De plus, cela favorise le prononcé de mesures de réparation appropriées et adéquates¹¹⁹⁰. Les mécanismes spécialisés dans la résolution de plaintes massives, où la procédure était axée sur la rapidité, ne se sont pas embarrassés de telles formalités. À la CINU, une seule forme de réparation était possible : l'indemnisation. Afin d'accélérer encore la procédure et de garantir une égalité de traitement entre les plaignants, dans les catégories A et B, le préjudice n'était pas évalué. Une somme forfaitaire de 2500 dollars US était accordée sur présentation de preuves minimum¹¹⁹¹.

¹¹⁸⁶ ICC-ASP/4/Res.3, §70. Voir également §49.

¹¹⁸⁷ ICC-01/04-01/06-2872, §215-219.

¹¹⁸⁸ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §266.

¹¹⁸⁹ *Ibid.*, §282.

¹¹⁹⁰ Voir également *Ibid.*, §242.

¹¹⁹¹ Ces montants pouvaient être cumulés si une personne avait subi plusieurs préjudices réparables au sein de ces catégories, dans la limite d'un certain plafond. L'indemnisation pouvant être versé à une famille (constituée

378. La consultation des victimes est également l'occasion pour le Fonds de s'assurer de la volonté des victimes de participer au programme de réparation. La Cour a insisté sur cet aspect¹¹⁹². Sous l'injonction du gouvernement japonais, le Fonds pour les femmes asiatiques avait entamé le versement de dons aux survivantes de manière unilatérale. Ceci avait provoqué une vive protestation au sein des collectifs de soutien aux « *femmes de réconfort* »¹¹⁹³. Certaines femmes ont d'ailleurs refusé l'argent offert par le gouvernement.

379. La Chambre d'appel de la CPI a précisé que la tenue de consultations avec les victimes, les communautés affectées et les experts¹¹⁹⁴, ne doit toutefois pas occulter les souhaits des victimes participant à la procédure de réparation exprimés dans les observations présentées par leurs représentants légaux et dont le Fonds doit également tenir compte¹¹⁹⁵. Dans l'affaire *Lubanga*, plusieurs victimes participant aux procédures ont exprimé par le biais d'observations à la Cour leur souhait de recevoir des réparations individuelles¹¹⁹⁶, mais aussi collectives. Comme nous l'avons vu, le Fonds et le Greffe ont mené une série de consultations au cours du printemps et de l'été 2015 visant à identifier les victimes mais aussi à collecter leurs opinions sur les mesures de réparation appropriées. Cependant, le projet de plan de mise en œuvre ne fait pas clairement ressortir les souhaits des victimes. Lorsqu'il propose une mesure de réhabilitation physique, psychologique ou de soutien matériel, le Fonds se contente plutôt de préciser que celle-ci a obtenu l'adhésion des victimes. Dans l'affaire *Katanga*, le processus de consultation mené par le Greffe a fait émerger une demande écrasante des victimes en faveur de mesures de réparation individuelle. Les consultations sont donc bénéfiques, mais à certaines conditions. Les opinions des victimes doivent réellement être collectées, mais aussi entendues. Ce processus n'est pertinent que si le mécanisme de réparation est véritablement en mesure de satisfaire la volonté des victimes. Compte tenu des capacités limitées du Fonds, celui-ci doit ménager les attentes, afin d'atténuer la déception des victimes.

d'une personne, de son conjoint, de ses enfants et de ses ascendants au premier degré) ne pouvait pas dépasser 10 000 dollars US en cas de décès et 5000 dollars US en cas de départ. Voir S/AC.26/1991/1, §11-13.

¹¹⁹² ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, *op. cit.*, §204. Voir également ICC-01/04-01/06-2872, *op. cit.*, §43-44. Ce principe est également énoncé au paragraphe 3.8 des Principes de Paris.

¹¹⁹³ Voir KIKUCHI K., « Les femmes de réconfort devant la juridiction japonaise », *op. cit.* note 189, p. 137.

¹¹⁹⁴ ICC-01/04-01/06-3129, §201.

¹¹⁹⁵ *Ibid.*, §204.

¹¹⁹⁶ ICC-01/04-01/06-3177-Red, §184, 186.

C) Ménager les attentes des victimes

380. Lors de la consultation des victimes, le Fonds doit écouter leurs souhaits, mais aussi ménager leurs attentes. Cela signifie qu'il doit préciser les bénéfices pouvant leur être accordés (1) et les mesures qui sont en revanche irréalisables, soit en raison du manque de ressources disponibles, soit parce que leur mise en œuvre nécessiterait le concours actif d'un État¹¹⁹⁷. Certaines mesures supposent en effet l'usage de compétences régaliennes. Pour obtenir le concours actif d'un État, la Cour doit bénéficier de son accord puisque dans le cadre de la justice pénale internationale qui exclut toute responsabilité étatique, les ordonnances ne peuvent être adressées qu'aux personnes physiques¹¹⁹⁸. Aux CETC, la Chambre de première instance et la Cour suprême ont par exemple rejeté plusieurs demandes de réparation des parties civiles visant à instaurer une journée nationale du souvenir ou à donner le nom de victimes à des bâtiments publics, au motif que leur mandat ne leur donne pas compétence à l'égard de l'État cambodgien pour le contraindre à mettre en œuvre un projet de réparation¹¹⁹⁹. Certaines mesures dépendent donc de la volonté des États de s'investir dans les processus de réparation aux côtés de la Cour et du Fonds, de manière à élargir l'éventail des modes de réparation accessibles à un mécanisme international (2).

1) Les modes de réparation accessibles dans le contexte de la justice pénale internationale

381. En vertu de l'article 75(2) du Statut de Rome, la réparation peut prendre notamment la forme de la restitution (1), de l'indemnisation (2) ou de la réhabilitation (3).

¹¹⁹⁷ Comme l'a précisé la Cour suprême des CETC, « *les formes de réparations dues par les États diffèrent de celles qui peuvent être prononcées à l'encontre de personnes déclarées coupables* ». CETC, Cour suprême, Dossier n° 001118-07-2007-ECCC/SC, Arrêt, 3 février 2012, §652.

¹¹⁹⁸ Voir l'article 25 du Statut de Rome. Voir également ICC-ASP/11/Res.7, §8 ; MUTTUKUMARU C., « *Reparation to victims* », *op. cit.* note 217, p. 268 ; JACQUELIN M., « *De l'ombre à la lumière : l'intégration contrôlée des victimes au sein de la procédure pénale internationale* », *op. cit.* note 285, p. 201.

¹¹⁹⁹ Les juridictions cambodgiennes sont seulement « *tenuës de donner effet aux décisions de réparation prononcées par les CETC contre les personnes reconnues coupables, à l'instar de toute autre décision de réparation qu'elles auraient elles-mêmes prononcée* ». Voir CETC, Chambre de la Cour suprême, Arrêt, 3 février, 2012, Dossier n° 001118-07-2007-ECCC/SC, §663-665. Voir également Chambre de première instance, Première indication sur la nature des réparations demandées par les co-avocats principaux pour les parties civiles en application de la règle 23 *quinquies* 3 du Règlement intérieur, 23 septembre 2011, E125, p. 3.

Dans sa décision du 7 août 2012, la Chambre de première instance I a confirmé¹²⁰⁰ que cette liste n'était pas exhaustive¹²⁰¹.

a) La restitution

382. La restitution vise le retour à l'état antérieur aux violations. Si celui-ci est rarement réalisable en matière de violations des droits de l'homme (a), il n'est également pas toujours souhaitable (b).

i) Le retour à l'état antérieur aux violations

383. La restitution vise le retour à l'état antérieur aux violations¹²⁰². Toutefois, en matière de violations des droits de l'homme, en raison du caractère essentiel des droits atteints, en ce qu'ils découlent de la dignité inhérente à la personne humaine, ce retour est généralement impossible¹²⁰³. Dans l'affaire *Lubanga*, la Chambre de première instance I a considéré que le rétablissement de la situation des anciens enfants-soldats telle qu'elle était avant les crimes était impossible¹²⁰⁴. Le Fonds n'a pas recommandé de mesure de restitution dans son projet de plan de mise en œuvre¹²⁰⁵. Dans ces circonstances, l'objectif de la réparation doit être réduit, pour viser l'atténuation des conséquences des violations, et essayer, comme l'écrivait le juge Cançado Trindade, « *de rendre la vie moins insupportable, ou peut être supportable* »¹²⁰⁶. Dans cette logique, s'inspirant des Principes fondamentaux¹²⁰⁷, la Chambre de première instance I a donc essayé de fixer aux réparations un but atteignable, celui de soulager les souffrances des victimes, dans la mesure du possible¹²⁰⁸. Elle a précisé que la vie d'une personne peut lui être restituée si celle-ci retourne dans sa famille, sa maison, à son emploi, récupère ses biens, ou bénéficie d'une formation professionnelle¹²⁰⁹. Des formations professionnelles ont par exemple été recommandées par le Fonds, mais au titre d'un soutien matériel entrant dans la catégorie des mesures de réhabilitation.

¹²⁰⁰ L'usage du terme « *notamment* » à l'article 75 (2) permettait déjà d'établir qu'il ne s'agissait pas d'une liste fermée.

¹²⁰¹ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §222.

¹²⁰² CPJI, *Usine de Chorzow*, Arrêt, 13 septembre 1928, série A, n°17, p. 47 ; SALMON J., *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.* note 495, p. 1006.

¹²⁰³ Voir ICC-01/04-01/06-2803-Red, *op. cit.*, §303.

¹²⁰⁴ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §223.

¹²⁰⁵ ICC-01/04-01/06-3177-Red, §189-193.

¹²⁰⁶ Traduction personnelle. Inter-American Court of Human Rights, *Case of Bulacio v. Argentina*, Merits, Reparations and Costs, Judgment of September 18, 2003, Series C No. 100, Reasoned Opinion of Judge A. A. Cançado Trindade, §30. Voir également §38.

¹²⁰⁷ Voir les Principes fondamentaux, §19.

¹²⁰⁸ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §179.

¹²⁰⁹ *Ibid.*, §224.

384. La restitution de biens volés, qui constitue une mesure de réparation individuelle, ne pourra sans doute être réalisée dans d'autres affaires que l'affaire *Lubanga* – où des réparations collectives ont déjà été ordonnées – que si la Cour parvient à obtenir la confiscation et le transfert par un État des biens en question. Étant donné la décision du Conseil de direction de ne pas utiliser ses ressources propres pour financer des mesures de réparation individuelle¹²¹⁰, si le rachat de biens pillés est ordonné par la Cour, ces mesures ne pourront pas être exécutées.

ii) Les réparations transformatives

385. Le retour à l'état antérieur aux violations, souvent impossible, n'est de plus pas toujours souhaitable. De cette idée est né le concept de réparation transformative, décrit par la Déclaration de Nairobi comme une forme de réparation qui va au-delà des causes et des conséquences immédiates des crimes et violations, et qui vise à remédier aux inégalités politiques et structurelles qui façonnent négativement la vie des femmes et des filles¹²¹¹. Cette forme de réparation a été préconisée par le Fonds au profit des victimes¹²¹², qui est très préoccupé du respect des droits des femmes et défend le concept de justice transformative¹²¹³. Dans ses observations à la Chambre de première instance I sur les réparations, le Fonds a ainsi recommandé le rejet du concept de *restitutio in integrum*¹²¹⁴, en raison du fait que celui-ci irait à l'encontre des réparations transformatives qu'il préconise¹²¹⁵. Il a donc recommandé des réparations justes et adéquates¹²¹⁶. La Cour a suivi l'avis du Fonds¹²¹⁷ en jugeant que les réparations devront remédier à toute injustice fondamentale et ne pas reproduire les discriminations précédant la commission des crimes ni en créer de nouvelles¹²¹⁸. Elle a précisé que les réparations ne devraient s'inspirer de la culture et des coutumes locales, que

¹²¹⁰ Voir *supra*, §304.

¹²¹¹ Déclaration de Nairobi sur le droit des femmes et des filles à un recours et à réparation, 2007, Principe 3, H). Voir également le paragraphe 3 du préambule.

¹²¹² Dans l'affaire *Lubanga*, le Fonds au profit des victimes a préconisé une approche globale garantissant la prise en compte des victimes et des sociétés dans lesquelles elles vivent (ICC-01/04-01/06-2872, §64) s'appuyant notamment sur le concept de "réparations transformatives", lorsque le retour au *statu quo ante*, à partir duquel ont émergé les crimes, n'est pas approprié (§72-77).

¹²¹³TFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, p. 25-26.

¹²¹⁴ Voir Projet d'articles de la CDI, article 31 ; CPJI, *Usine de Chorzow*, Arrêt, 13 septembre 1928, série A, n°17, p. 47.

¹²¹⁵ ICC-01/04-01/06-2872, §83.

¹²¹⁶ Voir CPJI, *Usine de Chorzow*, série A, n°9, 26 juillet 1927, p. 21, établissant l'obligation de réparer dans une forme adéquate. Voir également les principes fondamentaux de 2005 se référant au droit à une réparation adéquate, effective et rapide.

¹²¹⁷ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA , §222.

¹²¹⁸ *Ibid.*, §192.

dans la mesure où celles-ci ne sont pas source de discrimination ou d'exclusion, et n'empêchent pas les victimes d'exercer leurs droits en toute égalité¹²¹⁹. En cas de restitution de biens individuels par exemple, le Fonds et la Cour devront porter une attention particulière aux femmes et aux filles, afin de ne pas reproduire les éventuelles discriminations pouvant être incluses dans la loi de certains pays en matière de droit de propriété et d'héritage¹²²⁰. Etant donné la sensibilité du Fonds et de la Cour à ces questions, il est certain qu'un programme de restitution mis en œuvre par le Fonds qui n'aurait pour résultat que de restituer leurs biens aux hommes, seuls propriétaires en vertu d'une législation nationale limitant, voire supprimant le droit de propriété des femmes, ne serait pas réalisé dans le respect de cette législation nationale¹²²¹. Lors des consultations menées par le Fonds avec les victimes, de telles annonces pourraient provoquer des réactions, notamment de la part de chefs traditionnels ou religieux. Le Fonds au profit des victimes devra justifier son approche auprès des communautés. Dans l'affaire *Lubanga*, le Fonds a exprimé son intention de concevoir des programmes tenant compte des différences entre les sexes¹²²² mais il ne s'agira pas de programmes de restitution.

386. Selon le juge Cançado Trindade, la réparation rétablit l'ordre juridique érigé sur la base du respect des droits de l'homme affaibli par les violations¹²²³. Mais si l'ordre juridique en question comportait des injustices, il est alors légitime de se demander si la réparation devrait tenter de le rétablir à l'identique. Lorsque le respect d'un droit de l'homme, détenu seulement par certains citoyens en vertu de législations discriminatoires, implique une atteinte à d'autres droits de l'homme, le bénéfice de la réparation est contestable. Dans ce cas, il est nécessaire de se demander jusqu'où la réparation doit aller et si son intervention peut aller au-delà du préjudice subi. Cette question est complexe à résoudre et un simple mécanisme de réparation aurait certainement des difficultés à établir un ordre juridique conforme aux droits

¹²¹⁹ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §245. Voir également §191, 218, 227 et 230 (d).

¹²²⁰ Pour des exemples de normes discriminatoires à l'égard des femmes en matière de propriété appliquées dans les États du continent africain, voir FIDH, Cahier d'exigences de la campagne l'Afrique pour les droits des femmes, mars 2010. Le problème de l'exclusion des femmes des mesures de restitution a par exemple été récurrent lors des restitutions ordonnées par les juridictions Gacaca au Rwanda. Sur ce point voir WALDORF L., "Goats & Graves : Reparations in Rwanda's Community Courts", in FERSTMAN C., GOETZ M., STEPHENS A. (ed.), *Reparations for victims of genocide, war crimes and crimes against humanity, systems in place and systems in the making*, *op. cit.* note 63, pp. 537-538.

¹²²¹ Voir ICC-01/04-01/06-2872, §48-49.

¹²²² ICC-01/04-01/06-3177-Red, §17, 81 et suiv. ; ICC-01/04-01/06-3177-AnxA, §32 et suiv.

¹²²³ Inter-American Court of Human Rights, *Case of Bulacio v. Argentina*, Merits, Reparations and Costs, Judgment of September 18, 2003, Series C No. 100, Reasoned Opinion of Judge A. A. Cançado Trindade, §37.

de l'homme internationalement reconnu, nécessitant une transformation des sociétés¹²²⁴. Ces mutations profondes sont du ressort des États et nécessitent une évolution des sociétés dont la durée excèderait probablement celle du mandat d'un mécanisme international de réparation – quoique le Fonds au profit des victimes soit une institution permanente. Une telle approche nécessite des mesures visant à la modification des normes applicables dans un pays, des pratiques, des mentalités et des comportements, ou au moins de leur substituer, dans le cadre du processus de réparation, des normes non-discriminatoires fondées sur des valeurs d'égalité.

387. Il pourrait être opposé à cette conception de la réparation que de telles mesures excèdent la fonction de la réparation qui est de remédier aux conséquences des violations, et si possible de rétablir l'état antérieur aux violations, mais pas de remédier aux injustices qui existaient dans cet état antérieur. La jurisprudence de la Cour pénale internationale incite à prendre acte de l'évolution de la fonction de la réparation. Dans la mesure où celle-ci a pour but de rétablir l'équilibre rompu par le dommage causé à la victime, de restaurer la règle de droit transgressée par l'arbitraire des violations, il convient de s'assurer au préalable que cette règle est conforme aux droits de l'homme internationalement reconnus. Cette conception de la réparation mène à la question de l'opportunité de l'importation de concepts et de valeurs par une organisation internationale dans un ordre juridique étatique. Les États parties au Statut de Rome peuvent être considérés comme ayant souscrit à ces valeurs en ratifiant le Statut de la Cour¹²²⁵, bien que les textes ne mentionnent pas la possibilité pour la Cour d'ordonner des réparations dotées d'une valeur transformative. Mais pour les États non parties qui n'ont pas adhéré aux valeurs véhiculées par le Statut de Rome et à l'égard desquels la Cour peut avoir compétence, une telle conception de la réparation pourrait s'avérer plus problématique – à condition que la Cour soit un jour en mesure de prononcer des réparations dans un État non partie. La CPI n'a en effet pas été instituée pour juger du caractère discriminatoire des normes et pratiques ayant cours dans les États, ni pour y remédier. Le caractère transformatif des réparations peut alors se justifier par la possibilité d'ordonner des mesures de réparation constituant des garanties de non-répétition, prévues par les Principes fondamentaux¹²²⁶, mais

¹²²⁴ SARIS A., LOFTS K., "Reparation Programmes : A Gendered Perspective", in FERSTMAN C., GOETZ M., STEPHENS A. (ed.), *Reparations for victims of genocide, war crimes and crimes against humanity, systems in place and systems in the making*, op. cit. note 63, pp. 79-99. Au-delà de ces lois établissant des discriminations à l'égard des femmes en matière de propriété, c'est en effet la structure des sociétés dans lesquelles les femmes ont une place inférieure, en vertu de législations (sur l'adultère, l'accès à l'emploi, la polygamie...) et de pratiques discriminatoires (rites de veuvage, lévirat, sororat...) qui devraient être remises en cause.

¹²²⁵ La non discrimination est notamment mentionnée à l'article 21 (3) du Statut de Rome portant sur le droit applicable.

¹²²⁶ Principes fondamentaux, §23.

dont nous verrons plus loin qu'elles peuvent difficilement être octroyées sans le concours des États.

b) L'indemnisation

388. Selon le Professeur Christine Lazerges, « *Aussi poussé que soit le système d'indemnisation même qualifié de réparation intégrale, il ne peut répondre à toutes les attentes de la victime (...). La réparation qu'elles espèrent et attendent est infiniment plus complexe que l'indemnisation* »¹²²⁷. Dans le système de la CPI, l'indemnisation est une mesure envisagée parmi d'autres, pour contribuer à la réparation. La Chambre de première instance I a posé plusieurs conditions à l'indemnisation. Cette forme de réparation doit être appropriée et les fonds disponibles doivent le permettre¹²²⁸. L'indemnisation a suscité des réticences de la part du Fonds, en raison notamment de la difficulté de l'évaluation pécuniaire des préjudices¹²²⁹, du caractère inapproprié de telles mesures lorsqu'elles sont accordées à d'anciens enfants-soldats¹²³⁰ et du risque de tensions inter et intra-communautaires¹²³¹. Le Fonds n'a donc pas recommandé de mesure d'indemnisation¹²³². En revanche, sur la base de l'expérience acquise dans le cadre de son mandat d'assistance, il encourage le lancement d'activités économiques à l'aide de programmes d'épargne et de prêt au titre de mesures de réhabilitation¹²³³.

389. Dans d'autres affaires que l'affaire *Lubanga*, l'indemnisation ne sera possible que si les ressources de la personne condamnée constituant le produit des crimes, ou liées aux crimes sont identifiées, saisies et transférées à la Cour par un État. En effet, dans la mesure où il s'agit d'une mesure de réparation individuelle, elle ne sera pas financée par le Fonds au profit des victimes. Tant que le Fonds maintient cette interprétation de la règle 56 de son règlement, les victimes, même si elles en expriment le souhait, ne pourront obtenir ni mesure de restitution ni d'indemnisation. En tout état de cause, les faibles ressources du Fonds ne permettraient pas nécessairement l'octroi de ce type de mesures à un large nombre de victimes.

¹²²⁷ LAZERGES Ch., « L'indemnisation n'est pas la réparation », *op. cit.* note 8, p. 236.

¹²²⁸ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §226 et suivants.

¹²²⁹ ICC-01/04-01/06-2803-Red, §305.

¹²³⁰ Voir Principes relatifs aux enfants associés aux forces armées et aux groupes armés, février 2007, Principes 3.3 et 7.35.

¹²³¹ L'indemnisation des anciens enfants soldats pourrait de plus être perçue comme une récompense au sein de leurs propres communautés et encourager la conscription d'enfants soldats à l'avenir.

¹²³² ICC-01/04-01/06-3177-Red, §194 et suiv.

¹²³³ ICC-01/04-01/06-3177-AnxA, §160 et suiv. ; ICC-01/04-01/06-2803-Red, §310-314.

c) La réhabilitation

390. La Cour interaméricaine a souvent ordonné aux États condamnés de fournir des mesures de réhabilitation aux victimes. Dans l'affaire *Massacre de Mapiripán c/ Colombie*, la Cour a par exemple ordonné à l'État colombien de fournir gratuitement au sein des services de santé nationaux un traitement adéquat aux personnes les plus proches des victimes exécutées ou disparues, et aussi longtemps que nécessaire¹²³⁴. Aucun mécanisme de réparation internationale n'a cependant accordé directement aux victimes des mesures de réhabilitation, c'est à dire sans passer par l'intermédiaire d'un État. Conformément aux Principes fondamentaux¹²³⁵, la Chambre de première instance I de la CPI a précisé que les mesures de réhabilitation doivent comprendre des soins médicaux, une aide psychologique, psychiatrique et des services juridiques et sociaux¹²³⁶. Il s'agit de l'unique mesure de réparation préconisée par le Fonds dans son projet de plan de mise en œuvre de l'ordonnance de réparation émise dans l'affaire *Lubanga*¹²³⁷. Il recommande la mise en place d'un vaste programme de réhabilitation psychologique, décrit de manière détaillée et scientifique. Ce programme implique les victimes, et à certains égards les membres des communautés. Le Fonds indique que ses ressources financières seront principalement dédiées au recrutement de personnel qualifié capable d'encadrer les victimes et de former des thérapeutes non-professionnels au sein des communautés¹²³⁸. Il préconise également des mesures de réhabilitation physique malgré le manque d'infrastructures disponibles dans la région¹²³⁹, ainsi que des projets de soutien socio-économique¹²⁴⁰. Le Fonds prévoit un déroulement du programme sur trois ans, de la sélection des organisations subventionnées au rapport remis par le Fonds à la Cour¹²⁴¹. Cette forme de réparation a été privilégiée par le Fonds car les bénéfices concrets de la réhabilitation sont similaires aux mesures d'assistance qu'il finance dans le cadre de son autre mandat. Il a donc développé des partenariats avec des prestataires de services et dispose d'une importante expertise dans ce domaine de l'aide aux victimes¹²⁴². Ces mesures de réhabilitation sont fournies en tant que mesures de réparation collective

¹²³⁴ Voir par exemple CIADH, *Case of the Mapiripán Massacre v. Colombia*. Merits, Reparations and Costs. Judgment of September 15, 2005. Series C No. 134, §312.

¹²³⁵ Principes fondamentaux, §21.

¹²³⁶ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §232 et suivants.

¹²³⁷ ICC-01/04-01/06-3177-Red, §207 et suiv.

¹²³⁸ ICC-01/04-01/06-3177-AnxA, §71-156.

¹²³⁹ *Ibid.*, §157-159.

¹²⁴⁰ *Ibid.*, §160-172.

¹²⁴¹ *Ibid.*, §173.

¹²⁴² ICC-01/04-01/06-2803-Red, §319-323.

conformément à la règle 98 (3) du RPP. En l'absence de ressources de la personne condamnée et conformément à la règle 56 du Règlement du Fonds, ces mesures sont financées grâce aux ressources propres du Fonds.

Bien que de telles mesures ne soient pas expressément listées à l'article 75 (1), la Chambre de première instance I a précisé que d'autres types de réparations peuvent aussi convenir, comme celles ayant une valeur symbolique ou préventive¹²⁴³. Il s'agit de mesures de satisfaction et des garanties de non-répétition, prévues par les Principes fondamentaux. Certains des bénéficiaires appartenant à cette catégorie pourront difficilement être mis en œuvre par le Fonds sans le concours actif des États.

2) Les modes de réparation inaccessibles

391. Sans l'accord de l'État compétent auquel la Cour ne peut rien ordonner, le Fonds devra informer les victimes de l'indisponibilité de certaines mesures.

a) La satisfaction et les garanties de non-répétition

392. Seuls les mécanismes dotés d'une autorité leur permettant d'ordonner aux États de fournir une réparation aux victimes ont pu ordonner ce type de mesure, comme la Cour interaméricaine des droits de l'homme¹²⁴⁴. Lorsque la réparation est entreprise au niveau national, les États disposent de pouvoirs quasiment illimités pour favoriser la réparation des victimes¹²⁴⁵. En matière de satisfaction, certaines mesures sont réalisables, telles que la vérification des faits, la divulgation complète et publique de la vérité, la reconnaissance de la culpabilité des responsables et leur condamnation à des sanctions¹²⁴⁶. Les victimes bénéficient de ces mesures de réparation grâce à la tenue du procès pénal. Elles ne nécessitent aucune mise en œuvre de la part du Fonds, si ce n'est que celui-ci peut contribuer à donner une plus

¹²⁴³ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §222.

¹²⁴⁴ Par exemple, dans l'arrêt rendu par la CIADH dans l'affaire *Plan de Sanchez (Case of the Plan de Sánchez Massacre v. Guatemala, Reparations, Judgment of November 19, 2004. Series C No. 116)*, la Cour a ordonné au Guatemala de publier dans le journal officiel et d'autres journaux nationaux des extraits de son jugement (§125.5).

¹²⁴⁵ Voir par exemple les diverses mesures adoptées par l'État argentin dans le cadre du programme de réparation en faveur des victimes de la dictature militaire, GUALDE A., LUTERSTEIN N., "The Argentinean Reparations Programme for Grave Violations of Human Rights Perpetrated during the Last Military Dictatorship (1976-1983)", in FERSTMAN C., GOETZ M., STEPHENS A. (ed.), *Reparations for victims of genocide, war crimes and crimes against humanity, systems in place and systems in the making, op. cit.* note 63, pp. 415-434.

¹²⁴⁶ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §237. Voir également les Principes fondamentaux, §22 (b), (d) et (f).

grande publicité aux jugements rendus par la Cour¹²⁴⁷. En revanche, d'autres mesures de satisfaction telles que l'inclusion dans le matériel d'enseignement d'informations sur les violations qui se sont produites¹²⁴⁸ ne peuvent être mises en œuvre que par l'État, seul habilité à définir les programmes d'enseignement public.

393. S'agissant des mesures préventives, dans l'affaire *Lubanga*, les initiatives de la Cour et du Fonds visant à la réconciliation de la personne condamnée (si il souhaite participer au processus), des victimes et des communautés affectées¹²⁴⁹ pourront contribuer à la non répétition des crimes¹²⁵⁰. La Chambre de première instance I a précisé que des mesures devaient viser à empêcher que les enfants victimes se retrouvent à nouveau en position de victimes. À ce titre, elle a cité des réparations symboliques telles que des commémorations et hommages aux victimes¹²⁵¹. L'instauration d'une journée nationale du souvenir ou l'édification de monuments à la mémoire des victimes nécessitent le concours de l'État. Tel est également le cas des garanties de non-répétition qui impliquent l'usage de compétences législatives ou règlementaires¹²⁵². Ce type de mesure peut être mise en œuvre avec le soutien notamment financier du Fonds au profit des victimes, mais doit être entrepris à titre principal par les autorités nationales.

Enfin, les excuses de la personne condamnée sont nécessairement présentées volontairement¹²⁵³, et ni la Cour, ni le Fonds, ni même un État ne peuvent y contribuer.

b) Surmonter l'indisponibilité de certaines formes de réparation

394. Quelques pistes permettant d'inciter les États à fournir leur concours aux programmes de réparation mis en œuvre par le Fonds, de manière à élargir l'éventail des formes de réparation disponibles peuvent être mentionnées. Si un État souhaite contribuer au processus de réparation, cet accord peut être formalisé dans le cadre prévu par la règle 98(4) du RPP et le Règlement du Fonds. Ces textes prévoient que les réparations peuvent être versées par l'intermédiaire du Fonds et sous sa supervision, à une organisation nationale

¹²⁴⁷ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §238.

¹²⁴⁸ Principes fondamentaux, §22 (h).

¹²⁴⁹ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §179. ICC-01/04-01/06-2872, §69-71, 141-142.

¹²⁵⁰ Principes fondamentaux, §23.

¹²⁵¹ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §234-236.

¹²⁵² Voir les Principes fondamentaux, §23 (a), (b), (c) et (h). Voir également §23 (e) et (f).

¹²⁵³ ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §241.

agréée par le Fonds, chargée de fournir les réparations ordonnées par la Cour aux victimes¹²⁵⁴. L'organisation nationale – entendue au sens d'une organisation étatique – pourra ainsi faire usage de ses compétences étatiques lorsqu'elle délivre les réparations aux victimes. La Cour devrait pouvoir prendre en compte cette circonstance dans son ordonnance de réparation. Les sommes versées à une organisation nationale pourraient par exemple permettre de financer une réforme et une réédition des manuels scolaires pour y inclure les violations commises ou des notions de droit international des droits de l'homme et de droit international humanitaire. Une telle dynamique favoriserait l'appropriation du processus de réparation au niveau national. Le montant de la réparation versée à l'organisation peut être constitué des ressources de la personne condamnée ou des ressources propres du Fonds. Le Règlement du Fonds indique qu'une convention doit être conclue entre l'organisation et le Conseil de direction pour définir les rôles et responsabilités, ainsi que les modalités du contrôle exercé par la Cour et le Fonds. Étant donné l'absence de capacité juridique du Conseil, un tel accord devrait être signé par le Greffe. Dans l'affaire *Lubanga*, le Fonds a fait savoir qu'il n'avait identifié aucune organisation qui souhaiterait ni ne pourrait mettre en œuvre une ordonnance de la Cour¹²⁵⁵. Cette méthode devrait également favoriser la coopération des États non parties. Le fait que ces États puissent recevoir le financement destiné aux réparations et exercer davantage de contrôle sur le processus pourrait les inciter à autoriser la Cour et le Fonds à délivrer des réparations aux victimes se trouvant sur leur territoire.

395. Enfin, l'extension de la complémentarité aux réparations peut également constituer une piste de réflexion. Jusqu'à présent, le Statut de Rome ne contient aucune disposition spécifique impliquant un engagement des États parties en faveur de la réparation des victimes. Le principe de complémentarité se limite à imposer la poursuite des responsables de crimes relevant de la compétence de la Cour¹²⁵⁶. Le Statut de Rome et la Cour se contentent de préciser que les droits des victimes et les obligations des États en matière de réparation en vertu du droit interne et du droit international ne sont pas affectés¹²⁵⁷, mais ne créent pas de nouvelle obligation à la charge des États. Il serait toutefois envisageable que le Statut de Rome, après une révision, puisse commander aux États de fournir de manière autonome une réparation aux victimes, afin de compléter l'action de la Cour et du Fonds. Cela

¹²⁵⁴ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §73-75. La réparation peut aussi être versée par l'intermédiaire du Fonds à une organisation intergouvernementale ou internationale agréée par le Fonds.

¹²⁵⁵ ICC-01/04-01/06-2803-Red, §288.

¹²⁵⁶ Voir le Préambule du Statut de Rome et l'article 17.

¹²⁵⁷ Voir l'article 75(6) du Statut de Rome, ainsi que l'article 25 (4). Voir aussi ICC-01/04-01/06-2904-tFRA, §201, 257 ; ICC-01/04-01/06-2872, §88-90.

permettrait à ces derniers, comme la Cour le fait déjà au niveau des enquêtes et des poursuites, d'assister les États dans l'adoption d'initiatives en faveur de la réparation des victimes, telles que la mise en place d'une législation adéquate en matière de réparation¹²⁵⁸ ou la création de Fonds de garantie¹²⁵⁹. Dans son rapport de 2012 sur les victimes et les communautés affectées, le Fonds au profit des victimes, et les réparations, le Bureau de l'AEP a rapporté que « *les États Parties ont débattu pour savoir si l'Assemblée pouvait ou devait encourager plus fortement les États où des crimes relevant de la compétence de la Cour ont été commis à tenir un rôle plus actif (éventuellement en vertu de la complémentarité) en ce qui concerne les réparations aux victimes, notamment par les moyens suivants : établissement de systèmes nationaux, promotion de la solidarité avec les victimes, présentation d'excuses ou d'autres formes de réparations symboliques et garantie de non-répétition des événements* ». Cependant, certains États ont recommandé la prudence quant au rôle de l'AEP dans ce domaine et aucun consensus n'a pu être atteint. Des États ont également exprimé des réticences quant au fait de mêler la complémentarité aux droits des victimes¹²⁶⁰. L'application du principe de complémentarité aux réparations est donc une idée en gestation, mais constitue sans doute une voie à explorer dans le but d'amener les États à garantir la réparation des victimes et à combler les lacunes du système de réparation de la Cour, liées notamment aux délais nécessaires pour la délivrance des réparations et aux formes de réparation accessibles.

Conclusion du Chapitre II

396. Le Fonds au profit des victimes, dont le mandat s'inscrit dans un partage de compétence avec la Cour, constitue en quelque sorte son bras opérationnel, ayant pour mandat de prendre en charge les tâches dont cette dernière ne peut s'acquitter. Ce mécanisme permet ainsi d'alléger la charge de travail de la Cour résultant des procédures en réparation. Du point de vue de la Cour, l'instauration d'un tel mécanisme, qui permet également d'assurer le financement des réparations, est un atout indispensable, permettant d'aller au-delà des seules

¹²⁵⁸ Le droit congolais autorise par exemple les victimes à demander des réparations (article 258 du code civil), mais celles-ci sont conditionnées à l'arrestation du responsable.

¹²⁵⁹ En RDC, des procédures judiciaires ont été engagées pour des crimes relevant de la compétence de la Cour. Ces procès ont abouti à des condamnations et plusieurs victimes ont obtenu des dommages et intérêts. En raison de l'insolvabilité des coupables et de l'absence de Fonds de garantie, les victimes n'ont cependant jamais reçu ces réparations. Voir ICTJ, draft report on judicial reparations for victims of international crimes in the DRC, report of the workshop, Kinshasa, 1st - 3rd March 2010, July 2010; Avocats Sans Frontières, Étude de jurisprudence: l'application du Statut de Rome de la Cour pénale internationale par les juridictions de la République démocratique du Congo, March 2009; FIDH, Briser l'impunité, March 2008, N°490.

¹²⁶⁰ Rapport du Bureau sur les victimes et les communautés affectées, le Fonds au profit des victimes, et les réparations, 23 octobre 2012, ICC-ASP/11/32, §33. Voir également la résolution ICC-ASP/11/Res.7, §8-9.

réparations symboliques ordonnées par exemple jusqu'à présent par les CETC. Le Fonds au profit des victimes offre à la Cour les moyens de pouvoir enfin accomplir le projet ambitieux d'une justice complète associant la justice réparatrice à la justice répressive. Toutefois, du point de vue de la réparation des victimes, l'association d'un mécanisme de réparation à une procédure pénale a des impacts négatifs. Tout d'abord, compte tenu de l'urgence de la situation des victimes, la saisine du Fonds est tardive. Le choix du procès pénal international comme mode d'établissement des responsabilités sur la base desquelles sont fournies les réparations mises en œuvre par le Fonds allonge considérablement la procédure. Cette lenteur contraste l'un des aspects positifs de cette procédure qui est son accessibilité, puisque les victimes sont autorisées à saisir de manière indirecte le Fonds. L'association d'un mécanisme de réparation à une juridiction pénale restreint également considérablement la compétence de celui-ci. Seules les victimes des crimes dont l'accusé a été reconnu coupable peuvent bénéficier des réparations, or, peu de charges passent au travers du filtre exercé par le procès pénal. L'étendue de la compétence du Fonds est alors largement fonction de la politique de poursuite menée par le Procureur et des charges retenues par les différentes Chambres. Le Fonds au profit des victimes doit ainsi fournir des réparations à un groupe restreint de bénéficiaires, alors que l'exclusion de certaines victimes risque d'attiser les tensions communautaires. Ces considérations permettent de s'interroger sur la pertinence d'un processus de réparation aussi peu inclusif. Face à l'urgence à réparer les préjudices de l'ensemble des victimes dans le contexte délicat des conflits, les commissions de réparation autonomes paraissent plus à même de garantir des réparations rapides et qui profitent à davantage de victimes. Enfin, malgré les différentes formes de réparation prévues par les textes et la jurisprudence de la Cour et sollicités par les victimes, le Fonds propose une approche restrictive. Il s'oriente vers des mesures de réhabilitation dont il a l'expérience, et refuse de financer des réparations individuelles. La Cour se prononcera début 2016 sur les recommandations du Fonds.

CONCLUSION DU TITRE I

397. Le Fonds au profit des victimes est le seul Fonds international en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire à avoir été doté d'une fonction de réparation. Si la création de ce Fonds a constitué une immense victoire pour les organisations de défense des droits des victimes ainsi que pour les victimes de crimes internationaux elles-mêmes, au vu d'autres types d'initiatives créées dans ce domaine, l'efficacité de ce mécanisme peut être considérée comme très limitée à plusieurs égards. Le Fonds au profit des victimes constitue tout d'abord un instrument de financement, un rôle qu'il exécute grâce aux ressources des coupables qui lui sont transférées et à ses propres ressources. Or, les coupables sont généralement indigents et les ressources propres du Fonds, versées par les États sur une base volontaire, sont extrêmement faibles. La saisine du Fonds, qui intervient après qu'une responsabilité pénale individuelle ait été établie par une décision de justice devenue définitive, est tardive. La procédure de réparation, intégrée au procès et au cours de laquelle les droits de la personne condamnée doivent être respectés est aussi très lente. Le Fonds de la CPI a pourtant été créé pour fournir des réparations rapides aux victimes d'injustices actuelles et non de crimes de l'histoire. Les liens du Fonds avec la Cour pénale internationale impliquent également une compétence restreinte, limitée aux quelques personnes ayant subi des préjudices du fait des crimes dont l'accusé a été reconnu coupable. Cette compétence exclut des communautés entières, et certaines personnes au sein des communautés des victimes. En comparaison aux réparations qui ne sont pas fondées sur la reconnaissance judiciaire d'une responsabilité pénale individuelle et permettent de retenir un fait générateur plus large, les programmes de réparation menés par le Fonds au profit des victimes sont voués à être partiels, incomplets. Enfin, en raison des ressources limitées du Fonds et du contexte de la justice pénale internationale dans lequel il opère, il ne peut proposer à la Cour et mettre en œuvre que certaines formes de réparation, à l'exclusion des réparations individuelles qui nécessitent le transfert à la Cour des ressources appartenant à la personne condamnée, de bénéfices matériels trop coûteux et de mesures préventives qui nécessiteraient une action de la part d'un État. Le Fonds doit informer les victimes de ces nombreuses contraintes, quitte à décevoir leurs attentes. Enfin ces considérations ne concernent que les réparations mises en œuvre dans les États parties au Statut de Rome. Dans les autres États, où la Cour mène pourtant des poursuites, toute perspective de réparation est

difficilement envisageable. À moins que le Fonds puisse mettre en œuvre des stratégies d'intervention à distance, qui seront suggérées dans le titre suivant.

TITRE II

LA FONCTION D'ASSISTANCE

398. Tous les Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire sont investis d'une fonction d'assistance. Celle-ci consiste en une « *aide accordée par un sujet de droit à un autre* »¹²⁶¹. Plus précisément, elle vise ici l'ensemble des mesures fournies aux victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, en vertu d'une solidarité. Bien que les bénéfices concrets fournis dans le cadre de l'assistance et de la réparation puissent parfois se confondre, la logique derrière l'octroi de ces deux types de mesures est tout à fait différente. Alors que la réparation est fournie au titre d'une responsabilité juridique, et est par conséquent proportionnelle au préjudice causé par le responsable, et généralement financée par lui, l'assistance est dispensée dans un souci d'humanité commandé par les besoins des victimes. Elle ne tient pas compte des responsabilités éventuelles. Le mandat d'assistance de la plupart des Fonds internationaux se résume à un rôle de donateur. Une telle mission nécessite donc de disposer de ressources conséquentes qui constitueront le « *fond de commerce* » des Fonds. Nous examinerons tout d'abord le faible niveau de ressources des Fonds et démontrerons l'impact de cette carence sur leur fonctionnement et l'efficacité de l'assistance aux victimes. Nous tâcherons ensuite d'identifier les causes de cette lacune, tout en identifiant des pistes d'amélioration. Celles-ci seront notamment recherchées auprès d'autres organismes financiers qui parviennent à lever des sommes colossales (Chapitre I). L'efficacité de l'assistance aux victimes est fonction du montant des contributions aux Fonds, mais pas exclusivement. Nous analyserons les procédures d'attribution des subventions versées par les Fonds d'assistance et tâcherons d'identifier les aspects qui font obstacle à la bonne conduite de leur action. Celle-ci suppose notamment une capacité d'intervention rapide dans la mesure où l'assistance a pour but de répondre à des situations d'urgence. L'efficacité commande également que les Fonds soient en mesure d'intervenir auprès de toutes les victimes relevant de leur compétence. À cet égard, nous essayerons de comprendre les raisons pour lesquelles le Fonds au profit des victimes n'est actuellement présent que dans deux situations sur les onze faisant l'objet d'une enquête de la Cour pénale internationale (Chapitre II).

¹²⁶¹ Salmon Jean, *Dictionnaire de droit international public*, op. cit. note 495, p. 96.

CHAPITRE I

LE FINANCEMENT DES FONDS PAR DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES

399. Certains instruments financiers internationaux, comme par exemple le Fonds international pour le développement agricole, sont financés par des contributions obligatoires. Il s'agit souvent d'organismes ayant le statut d'organisations internationales, dont l'action est financée par les États membres. Ces contributions obligatoires leur garantissent des montants fixes et une périodicité des versements. Cela assure une visibilité des ressources disponibles dans le temps, la stabilité et la pérennité de l'action du Fonds, tant que les États membres continuent de soutenir son action en lui allouant un budget adéquat. Comme nous l'avons vu, tous les Fonds internationaux d'assistance pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire sont financés par des contributions volontaires. Ce mode de financement, fondé sur la solidarité et la bonne volonté des donateurs est instable, et rend l'action de ces Fonds incertaine. Après avoir dressé un constat de la situation financière des différents Fonds d'assistance (Section I), nous nous attacherons à identifier des solutions permettant d'influencer le montant et la régularité des contributions (Section II). Ces formules sont tirées de l'expérience d'autres instruments financiers recevant également des contributions volontaires mais qui sont parvenus à s'assurer des revenus comparables à ceux de certaines organisations internationales.

Section I – L'appel à la solidarité

400. Contrairement aux Fonds de réparation qui transfèrent aux victimes les ressources qui leur sont dues en vertu de la responsabilité d'un État ou d'un individu reconnu coupable, les Fonds internationaux d'assistance sont créés en dehors de tout régime de responsabilité, dans une logique de solidarité. En l'absence de responsable, nul n'a l'obligation d'abonder ces Fonds. C'est sans doute ce qui a amené les États ayant créé ces Fonds à choisir un mode de financement par des contributions volontaires. Après avoir exposé brièvement les règles qui gouvernent cet appel à la solidarité (Sous-section I), nous examinerons le niveau de ressources des Fonds, et l'influence de celui-ci sur l'efficacité de l'assistance aux victimes (Sous-section II).

Sous-section I – Les règles applicables

401. Au sein des Fonds internationaux d'assistance, on répertorie deux modes de financement par des contributions volontaires (A). Celles-ci ne peuvent être acceptées par les Fonds qu'à certaines conditions (B).

A) Les modes de financement par des contributions volontaires

402. L'ensemble des Fonds internationaux d'assistance sont financés par un appel à la générosité de tous les donateurs potentiels. Afin de maximiser leurs chances de recevoir des contributions, les Fonds acceptent des versements de tout montant, pouvant être effectués à tout moment¹²⁶², et provenant de tous les sujets de droit, les gouvernements, les organisations internationales et non-gouvernementales, les particuliers, les entreprises et d'autres entités publiques ou privées telles que des fondations¹²⁶³. Malgré le large éventail de donateurs prévu par les textes, dans la pratique la quasi-totalité des sommes versées aux Fonds proviennent de gouvernements, membres de l'organisation internationale à laquelle ils sont rattachés. En 2010, le Fonds pour les victimes de torture a par exemple reçu des contributions provenant de 25 donateurs dont 23 États membres des Nations Unies. Il est d'ailleurs un des rares Fonds à recevoir des contributions d'États non membres. La Suisse y contribue depuis 1984 alors qu'elle n'est membre des Nations Unies que depuis 2002. Le Saint-Siège contribue aussi au Fonds depuis 1988. Les contributions au Fonds pour les victimes de torture provenant de fondations privées, d'ONG et d'individus représentent moins de 1% des contributions totales. En 2011, le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes a toutefois reçu une contribution privée de 200 000 dollars US provenant d'un homme d'affaires égyptien, qui représente la contribution la plus importante versée en une fois au Fonds depuis sa création.

403. Le Règlement du Fonds au profit des victimes prévoit également un autre mode de contribution volontaire. Le Fonds reçoit les ressources, autres que les quotes-parts, que l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome peut décider de lui allouer¹²⁶⁴. Les

¹²⁶² Les deux Fonds humanitaires des Nations Unies invitent toutefois les donateurs à contribuer annuellement avant les sessions de leurs conseils d'administration. Ainsi, ces derniers disposent du niveau de ressources le plus élevé possible pour décider des montants des subventions. Une contribution versée au Fonds pour les victimes de torture en novembre par exemple, après la session d'octobre du Conseil, ne sera pas utilisée avant l'année suivante, à moins que des subventions soient accordées lors de la session de février du Conseil.

¹²⁶³ Voir par exemple A/RES/46/122, §1 (c) ; ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, règle 21 (a).

¹²⁶⁴ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, règle 21 (d).

contributions volontaires sont les seules ressources que le Fonds peut utiliser pour financer son mandat d'assistance¹²⁶⁵.

404. Il est pertinent de s'interroger sur la plausibilité d'une réforme du mode de financement des Fonds. Concernant le Fonds au profit des victimes, son mode de financement par des contributions volontaires n'est pas inscrit dans le Statut de Rome, mais seulement dans le Règlement du Fonds, adopté par une résolution de l'Assemblée des États Parties. L'article 79 du Statut de Rome prévoit seulement qu'il s'agit d'un Fonds d'affectation spéciale, mais il ne semble pas que ce type de Fonds soit nécessairement financé par des contributions volontaires. L'article 6 du Règlement financier et règles de gestion financière de la Cour fait état de Fonds d'affectation spéciale intégralement financés par des contributions volontaires constitués par le Greffier mais le Fonds au profit des victimes a été constitué par l'AEP et est géré selon les principes fixés par elle¹²⁶⁶. La règle 89 (2) du Règlement intérieur de l'Assemblée des États Parties prévoit également que le Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes « *est administré selon les modalités fixées par l'Assemblée* », sans davantage de précision. Le financement du Fonds par des contributions volontaires ou obligatoires constituant une question de fond, une réforme nécessiterait un vote de l'Assemblée à la majorité des deux tiers des États présents et votants¹²⁶⁷. C'est un choix qu'elle pourrait décider de faire¹²⁶⁸. Après l'adoption du Statut de Rome, l'Italie avait d'ailleurs présenté une proposition en ce sens, mais qui n'a pas été retenue¹²⁶⁹. Un mode de financement par des contributions obligatoires assurerait au Fonds une augmentation de ses ressources puisque, sur les 123 États parties au Statut de Rome, à peine une trentaine d'États contribuent actuellement au Fonds. Cela lui assurerait surtout un financement stable et

¹²⁶⁵ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, règles 43-48. Un doute subsiste néanmoins concernant la possibilité pour le Fonds d'utiliser le produit des amendes et des biens confisqués pour financer son mandat d'assistance (voir la règle 46).

¹²⁶⁶ Voir l'article 79 du Statut de Rome.

¹²⁶⁷ Règle 63 du Règlement intérieur de l'Assemblée des États Parties, ICC-ASP/1/3 (Part. II-C). Voir JENNINGS M., "Article 79 Trust Fund", *op. cit.* note 107, p. 1442. L'auteur explique que la Conférence diplomatique de Rome n'a volontairement pas inclus les principes de gestion du Fonds dans le Statut afin de faciliter leur ajustement au cours du temps.

¹²⁶⁸ Les articles 114 et 115 du Statut de Rome indiquent que les dépenses de la Cour et de l'AEP sont financées par les contributions des États Parties. Cela n'interdit pas que ces contributions puissent aussi être affectées à d'autres dépenses, telles que celles du Fonds au profit des victimes. Pour une opinion contraire, voir FISCHER P. G., "The Victims' Trust Fund of the International Criminal Court – Formation of a Functional Reparations Scheme", *op. cit.* note 114, pp. 230-231.

¹²⁶⁹ L'Italie avait proposé d'affecter chaque année au Fonds au profit des victimes un pourcentage des contributions des États parties au budget de la Cour. Cette proposition avait été présentée au Groupe de travail sur le Règlement de procédure et de preuve de la Commission préparatoire de la Cour pénale internationale. Voir FISCHER P. G., "The Victims' Trust Fund of the International Criminal Court – Formation of a Functional Reparations Scheme", *op. cit.* note 114, pp. 219-220.

durable lui permettant d'avoir une meilleure visibilité concernant les ressources à sa disposition pour mettre en œuvre ses projets d'assistance sur le long terme. Toutefois, étant donné les difficultés financières actuelles de la Cour et les restrictions budgétaires que les États parties tentent d'imposer à chaque session de l'Assemblée, il est peu probable qu'ils souhaitent s'engager à contribuer au Fonds de manière obligatoire. Le même raisonnement peut être étendu aux Fonds des Nations Unies. L'assemblée générale, dont les résolutions sont contraignantes dans l'ordre juridique interne de l'Organisation, aurait pu choisir d'instituer des Fonds d'assistance financés par des contributions obligatoires. Cependant, aux Nations Unies, la catégorie juridique des Fonds d'affectation spéciale, à laquelle appartiennent les Fonds d'assistance, implique nécessairement un mode de financement par des contributions volontaires. Cette expression est d'ailleurs incluse dans la dénomination de certains d'entre eux, comme le « *Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture* ». Une réforme de leur mode de financement nécessiterait donc certainement une dissolution de ces Fonds et la création de nouveaux mécanismes.

Aux contributions volontaires, s'ajoutent les intérêts produits par les sommes déposées sur les comptes en banque dédiés aux Fonds. Ces contributions sont versées sur une base volontaire, cependant leur acceptation par les Fonds est soumise au respect de certains critères.

B) Les critères d'acceptation des contributions volontaires

405. Une contribution volontaire est définie par le Secrétaire général des Nations Unies comme « *un versement, ou un engagement pris par écrit (annonce de contribution) de verser une contribution (en espèce ou en nature) à un fonds d'affectation spéciale* »¹²⁷⁰. L'acceptation par un Fonds de ces contributions et annonces de contributions est soumise à certaines règles.

1) La vérification des sources

406. Lorsque le Fonds au profit des victimes reçoit des contributions, il prend note des sources et des montants reçus¹²⁷¹. Le Conseil de direction doit mettre sur pied des dispositifs

¹²⁷⁰ ST/SGB/188, Annexe, (4) (h).

¹²⁷¹ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §25-26.

afin de faciliter la vérification des sources des contributions de manière à s'assurer que les sommes versées ne constituent pas le produit de crimes par exemple. Toutes les informations relatives à l'ensemble des contributions et à leur affectation doivent être consignées dans un système informatisé afin d'en assurer le suivi¹²⁷².

2) Les contributions affectées à une destination spécifique

407. Le Fonds au profit des victimes est habilité à recevoir des contributions affectées à des destinations spécifiées sous réserve de certaines conditions posées à la règle 27 de son Règlement. La destination demandée par le donateur doit bénéficier aux victimes telles que définies à la règle 85 du RPP et, dès lors qu'il s'agit de personnes physiques, à leurs familles. La destination ne doit pas donner lieu à des discriminations¹²⁷³. Avant 2007, les gouvernements ne pouvaient pas affecter leurs contributions à une destination spécifiée, ce qui empêchait le Conseil de direction de solliciter des fonds auprès d'eux pour une cause particulière, comme l'assistance aux victimes de violences sexuelles par exemple. Le choix d'une telle règle était curieux dans la mesure où les États constituent la principale source de financement du Fonds et que ce type de stratégie de levée de fonds pour une cause spécifique est particulièrement efficace dès lors que les donateurs ont une idée plus précise de l'affectation de leur contribution et donc un plus grand sentiment d'utilité. Cette règle aurait également été encombrante s'agissant des réparations. En effet, le Conseil de direction envisage de mener des campagnes de levée de fonds après chaque condamnation d'un accusé, afin d'obtenir des ressources spécifiquement destinées au financement des réparations. Et il prévoit évidemment de s'adresser en premier lieu aux gouvernements des États parties. En vertu de cette règle, le seul moyen pour le Fonds d'obtenir des contributions affectées à une destination spécifiée de la part des gouvernements était de solliciter l'AEP afin qu'elle lui alloue des ressources pouvant être assorties de conditions. Un amendement adopté par l'AEP en 2007 permet désormais de déroger à cette règle « *lorsque les fonds ont été réunis à l'initiative des membres du Conseil de direction et/ou du Directeur exécutif* »¹²⁷⁴. L'amendement à la règle 27 permet également de déroger à la règle selon laquelle les contributions volontaires ne peuvent être affectées à une activité ou à un projet du Fonds que jusqu'à concurrence du tiers de la contribution. En septembre 2008, le Conseil de direction a

¹²⁷² ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §39.

¹²⁷³ *Ibid.*, §27 (a) et (b). En vertu de la règle 29, le Conseil de direction doit examiner régulièrement la nature et le montant des contributions afin de s'assurer que ces conditions sont respectées.

¹²⁷⁴ ICC-ASP/6/Res.3, 14 décembre 2007.

ainsi pu lancer un appel à contribution visant à lever 10 millions d'euros dans le but d'assister 1,7 million de victimes de violences sexuelles sur trois ans. À la suite de cet appel, les contributions affectées à une destination spécifique ont fortement augmenté. Entre 2008 et 2014, le Fonds a reçu plus de 5,2 millions d'euros de contributions affectées à l'assistance aux victimes de violences sexuelles et sexistes, qui ont été utilisées pour soutenir certains programmes en RDC et en Ouganda et serviront à financer les futures activités en République centrafricaine. Certaines contributions ont également été versées, notamment par les Pays-Bas, pour assister les anciens enfants-soldats et financer des activités de réconciliation. Enfin, des contributions ont été affectées spécifiquement au financement des réparations¹²⁷⁵. Les contributions qui ne sont pas affectées à une destination spécifiée sont déposées au fonds commun¹²⁷⁶. Le système comptable du Fonds doit d'ailleurs permettre la séparation de ces deux types de contributions¹²⁷⁷.

408. Les contributions volontaires versées aux Fonds des Nations Unies ne peuvent pas être affectées à une destination spécifique. Le Règlement financier et les règles de gestion financières des Nations Unies précisent que « *les sommes acceptées à des fins spécifiées par le donateur sont considérées comme des fonds d'affectation spéciale ou inscrites à un compte spécial conformément aux dispositions des articles 4.13 et 4.14* »¹²⁷⁸. Ainsi, l'Organisation des Nations Unies peut recevoir des contributions volontaires affectées à une destination spécifique, c'est à dire à un Fonds d'affectation spéciale¹²⁷⁹. Mais lorsqu'un donateur verse une contribution destinée spécifiquement au Fonds pour les victimes de la torture par exemple, il ne peut pas préciser encore davantage l'affectation de sa contribution, en demandant qu'elle soit utilisée pour assister certaines catégories de victimes de torture. Contrairement au Fonds au profit des victimes qui peut recevoir des contributions affectées à une destination spécifiée suivant lesquelles il établit des programmes de financement

¹²⁷⁵ En novembre 2013, l'Allemagne a annoncé une contribution au Fonds de 900 000 euros affectée aux réparations (TFV press release, TFV Receives Unprecedented Support at 12th Assembly Of States Parties, 29 novembre 2013).

¹²⁷⁶ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §36. Aussi, selon la règle 28, si l'objectif d'une contribution affectée à une destination spécifiée ne peut être atteint, le Conseil de direction crédite le montant de la contribution au compte général du Fonds, avec l'accord du donateur.

¹²⁷⁷ *Ibid.*, §38. Les produits des amendes et des biens confisqués transférés par la Cour doivent aussi être séparés lorsque la Cour les a affectés à un usage particulier, ainsi que le produit de l'exécution des ordonnances de réparation.

¹²⁷⁸ ST/SGB/2013/4, article 3.13. Les articles 4.13 et 4.14 régissent la création de Fonds d'affectation spéciale.

¹²⁷⁹ Lorsqu'ils versent une contribution à l'UNVFVT les donateurs doivent inscrire sur leur moyen de paiement (chèque ou virement bancaire) libellé à l'ordre du Fonds général des Nations Unies, la mention « pour le Fonds pour les victimes de la torture, compte CH ». A défaut, les contributions sont affectées au budget général de l'Organisation.

thématiques, les Fonds des Nations Unies n'ont pas ce pouvoir. Seul le Secrétaire général, sur l'avis du Conseil d'administration, décide de la distribution des sommes disponibles¹²⁸⁰. Cette règle est regrettable, dans la mesure où certains donateurs, comme les particuliers, peuvent avoir à cœur certaines causes et seront plus généreux si ils savent que leur contribution sera affectée à cette cause en particulier. Les gouvernements ont parfois des contraintes budgétaires et des lignes du budget national peuvent avoir été affectées à une destination spécifique comme la lutte contre les violences à l'égard des femmes par exemple¹²⁸¹, de telle sorte qu'ils ne sont en mesure de verser une contribution que si ils peuvent être certains qu'elle sera dépensée en faveur de ce type précis de victimes. Les Fonds des Nations Unies ne sont donc pas non plus réellement en mesure de satisfaire la volonté des États qui pratiquent l'« *earmarking négatif* », c'est à dire qui demandent à ce que leur contribution ne bénéficie pas à certains pays avec lesquels ils ont des différents politiques¹²⁸².

3) Les conditions générales

409. Les contributions versées au Fonds au profit des victimes doivent respecter certaines conditions. Le Fonds refuse les contributions incompatibles avec les buts et les activités du Fonds, affectées à une destination d'une manière incompatible avec la règle 27 du Règlement du Fonds, qui affectent son indépendance ou encore qui entraîneraient une répartition manifestement inéquitable des ressources entre les différents groupes de victimes¹²⁸³. Les dispositions du Règlement financier et des règles de gestion financières des Nations Unies régissant l'acceptation des contributions volontaires sont similaires. Le Secrétaire général ne peut accepter que des contributions offertes à des fins compatibles avec les principes, les buts et les activités de l'Organisation. Par ailleurs, les contributions qui entraînent des obligations financières supplémentaires pour l'Organisation ne peuvent être acceptées qu'avec l'accord de l'autorité compétente¹²⁸⁴.

¹²⁸⁰ Sur le Fonds pour les victimes de la torture, voir A/57/268, 26 juillet 2002, §22. Sur le Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage, voir E/CN.4/2001/82/Add.1, 19 février 2001, Annexe II, IV, §2.

¹²⁸¹ En février 2013, le Royaume-Uni a versé une contribution au Fonds au profit des victimes d'un montant de 500 000 livres sterling affectée aux victimes de violences sexuelles et sexistes dans le cadre de l'initiative britannique de prévention des violences sexuelles (PSVI). Voir ICC-ASP/12/14, 31 juillet 2013, §35.

¹²⁸² Voir *supra*, §221. Les noms des pays qui pratiquent l'« *earmarking négatif* » et des pays ciblés par cette pratique constituent des informations confidentielles.

¹²⁸³ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §30.

¹²⁸⁴ ST/SGB/2013/4, article 3.12.

4) Les formes de contributions

410. Les contributions à tous les Fonds internationaux d'assistance peuvent être effectuées en argent ou en nature¹²⁸⁵. Cette règle est bienvenue car les contributions en nature, généralement fournies par le secteur privé peuvent être très utiles pour mettre à disposition des Fonds des moyens logistiques performants, ou un savoir-faire dans certains domaines, notamment pour renforcer les capacités des organisations bénéficiaires dans le but d'assurer une meilleure utilisation des subventions. Ces pratiques sont courantes au Fonds au profit des victimes, et sont aussi très utilisées au Fonds mondial pour la lutte contre le sida. Elles constituent des stratégies de financement efficaces et seront étudiées de manière plus approfondie dans la seconde section¹²⁸⁶.

C) Les organes chargés de collecter des contributions volontaires

411. Les donateurs aux Fonds peuvent effectuer une contribution spontanément, mais peuvent également y être invités. Diverses entités peuvent contribuer à la levée de fonds. En l'absence de personnel spécifiquement dédié à cette tâche, c'est généralement le Conseil d'administration ou de direction, représentant du Fonds dans ses relations extérieures, qui en a la responsabilité.

412. Au Fonds au profit des victimes, le Conseil de direction doit prendre contact avec les donateurs potentiels afin de solliciter des contributions volontaires au Fonds¹²⁸⁷. Il soumet également un appel à contributions dans son rapport annuel à l'AEP¹²⁸⁸. Il adopte des lignes directrices sur la manière de solliciter des contributions financières de la part du secteur privé¹²⁸⁹. Enfin, il veille à faire connaître le Fonds et à sensibiliser le public aux souffrances des victimes¹²⁹⁰. Le Directeur exécutif du secrétariat du Fonds assiste le Conseil de direction dans ses activités de recherche de fonds. La présence temporaire d'un spécialiste de la recherche de fonds devrait alléger la tâche du Directeur exécutif à cet égard¹²⁹¹. Comme le Conseil de direction du Fonds au profit des victimes, les conseils d'administration des Fonds

¹²⁸⁵ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §35, 36 ; ST/SGB/2013/4, article 3.12 ; ST/SGB/188, Annexe, (4) (h).

¹²⁸⁶ Voir *infra*, §443 et s.

¹²⁸⁷ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §23.

¹²⁸⁸ *Ibid.*, §22-35.

¹²⁸⁹ *Ibid.*, §24.

¹²⁹⁰ *Ibid.*, §20.

¹²⁹¹ Voir *supra*, §274.

des Nations Unies ont eux aussi été investis d'un mandat de recherche de fonds¹²⁹². À la suite des recommandations formulées par le Bureau des services de contrôle interne en 2004, le Conseil du Fonds pour les victimes de la torture s'est davantage investi dans ce rôle¹²⁹³. Lors de ses sessions, il organise des réunions avec les donateurs. Il encourage également les gouvernements à contribuer au Fonds lors de la session du Conseil des droits de l'homme et lors de ses visites de projets sur le terrain. Mais comme nous l'avons vu, la collecte de fonds pour le compte des deux Fonds humanitaires est principalement effectuée par la Section des relations extérieures et de la liaison avec les donateurs (DEXREL) du HCDH, au sein de laquelle un responsable spécifiquement dédié à la recherche de fonds pour ces deux Fonds ainsi que le Fonds pour les populations autochtones a été recruté en janvier 2012.

413. Certains organes de la CPI et des Nations Unies peuvent aussi participer à la collecte de contributions volontaires pour le compte des Fonds d'assistance. À la Cour pénale internationale, l'AEP émet des appel à contributions. Aux Nations Unies, l'Assemblée générale de l'ONU, le Conseil de sécurité¹²⁹⁴, le Conseil des droits de l'homme, le Secrétaire général, le Haut-commissaire aux droits de l'homme, les Rapporteurs spéciaux et d'autres organes lancent régulièrement des appels à contribution en faveur des Fonds d'assistance aux victimes. Lorsqu'il examine les rapports des États, le Comité contre la torture considère les contributions et annonces de contributions au Fonds pour les victimes de la torture comme un élément positif¹²⁹⁵. Le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme ainsi que les présidents des conseils d'administration des Fonds écrivent régulièrement des lettres adressées directement à chaque gouvernement pour solliciter une contribution à un Fonds ou une augmentation de leur contribution¹²⁹⁶. Ces appels généraux réitérés chaque année permettent aux organes qui les émettent d'assurer les Fonds internationaux de leur soutien, mais ne constituent pas réellement des outils efficaces de levée de fonds.

¹²⁹² Voir par exemple A/RES/36/151, (1) (e).

¹²⁹³ Le BSCI avait souligné que le rôle du Conseil d'administration en la matière se résumait à une brève réunion avec les représentants des donateurs lors de l'unique session qu'il tenait à cette époque. Voir E/CN.4/2005/55, §41, recommandation 7(d).

¹²⁹⁴ Voir par exemple la résolution S/RES/2106 du 24 juin 2013 engageant « *les États Membres et les donateurs à appuyer les programmes nationaux et internationaux d'aide aux victimes de violences sexuelles tels que le Fonds au profit des victimes créé par le Statut de Rome et ses partenaires d'exécution* » (§19). Cette résolution reprend l'appel lancé le 11 avril 2013 par le G8.

¹²⁹⁵ A/55/178, 26 juillet 2000, §20.

¹²⁹⁶ Voir par exemple A/54/348, 13 septembre 1999, §28 ; A/65/94, 24 juin 2010, §25.

414. Enfin, certaines organisations non gouvernementales font pression auprès de leur gouvernement afin de solliciter une contribution, le maintien ou une hausse de celle-ci¹²⁹⁷, ou encore organisent des campagnes de collectes de dons pour le compte d'un Fonds. L'ONG *Citizens for Global Solutions* a par exemple coordonné une campagne impliquant plus de trente autres ONG pour récolter des fonds pour le Fonds au profit des victimes en 2003 et 2004¹²⁹⁸.

Les évolutions actuelles des stratégies de financement des Fonds, comme le recrutement de spécialistes de la levée de fonds au sein de DEXREL et du secrétariat du Fonds au profit des victimes, auront sans doute un impact positif sur le niveau des ressources disponibles dans les prochaines années - ces dispositifs mériteraient toutefois d'être renforcés. Cependant, jusqu'à présent, le niveau des contributions volontaires aux Fonds d'assistance demeure uniformément bas.

Sous-section II – Un manque d'efficacité

415. Le faible niveau de ressources des Fonds (A) influe sur leurs politiques d'attribution de subventions (B), et partant, sur l'efficacité de l'assistance aux victimes.

A) Le niveau de ressources des Fonds internationaux d'assistance

416. Le niveau des contributions volontaires aux Fonds fournissant une assistance aux victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire est d'une manière générale extrêmement faible. Si les revenus de certains Fonds sont en faible augmentation, d'autres sont en baisse.

417. Le revenu annuel du Fonds au profit des victimes augmente progressivement. Alors qu'il ne dépassait pas 300 000 euros entre 2002 et 2004, il a presque atteint un million d'euros en 2005. Malgré une chute en 2007 où il est tombé à peine à plus de 500 000 euros, il a atteint 1,5 million en 2010, puis 3,2 millions en 2011. Il a ensuite chuté à 2,5 millions en

¹²⁹⁷ A/50/512, 6 octobre 1995, §45.

¹²⁹⁸ ICC-ASP/4/12, 29 septembre 2005, §16.

2012, avant de remonter à 4,5 millions en 2013 et 5 millions en 2014¹²⁹⁹. Lors de la 12^{ème} session de l'AEP en novembre 2013, le Fonds a enregistré des annonces de contributions s'élevant à 6,5 millions d'euros, pour certaines s'étalant sur plusieurs années¹³⁰⁰. Sur une période de dix ans, entre 2004 et 2014, le Fonds au profit des victimes a reçu un total d'un peu plus de 20 millions d'euros, provenant d'une trentaine de gouvernements, européens pour la plupart¹³⁰¹.

418. Le Fonds pour les victimes de la torture, qui est de loin le plus riche, réussit à rassembler une dizaine de millions de dollars US par an tout au plus. Au fil des décennies, il est devenu l'un des Fonds d'affectation spéciale les plus importants des Nations Unies¹³⁰². Le revenu annuel du Fonds, en constante progression a dépassé le million de dollars en 1991, puis les trois millions en 1994, les 5 millions en 1998 et les 10 millions en 2005¹³⁰³. En 2008, le montant annuel des contributions a atteint son niveau record avec 11,8 millions de dollars US, avant de connaître une chute constante jusqu'en 2011 où les revenus du Fonds sont passés au dessous des 8 millions. Les contributions se sont ensuite stabilisées¹³⁰⁴ l'année du recrutement du spécialiste de la levée de fonds dédié aux Fonds humanitaires. En 2014, le Fonds a reçu 9,2 millions de dollars US¹³⁰⁵. Ce montant, bien que constituant une augmentation par rapport à l'année précédente, était néanmoins inférieur à l'objectif minimum fixé de 12 millions de dollars US¹³⁰⁶. Selon le Secrétaire général la baisse de 30% des contributions annuelles entre 2008 à 2011 (soit 3,6 millions de dollars) est largement imputable à la crise financière mondiale de 2007¹³⁰⁷. Les gouvernements qui doivent faire des économies, consacrent de moins en moins de lignes budgétaires à ce type de dépenses, ou réduisent le montant de leurs contributions. Certains donateurs réguliers particulièrement

¹²⁹⁹ Le montant annuel des contributions au Fonds est précisé dans ses rapports annuels à l'AEP (voir par exemple ICC-ASP/14/13, p. 24). Il peut aussi être consulté sur son site internet: [<http://www.trustfundforvictims.org/financial-information>].

¹³⁰⁰ TFV press release, TFV Receives Unprecedented Support at 12th Assembly Of States Parties, 29 November 2013.

¹³⁰¹ Jusqu'à présent, les contributeurs les plus généreux (ayant versé plus d'un million d'euros au Fonds entre 2004 et 2014) sont la Suède, le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Finlande et la Norvège.

¹³⁰² A/70/223, 30 juillet 2015, Annexe I, §1.

¹³⁰³ Durant ses quelques années d'existence, le prédécesseur du Fonds pour les victimes de la torture, le Fonds pour le Chili, a reçu en contributions et annonces de contributions 156 250 dollars US. Voir E/CN.4/1449, 1981, §4.

¹³⁰⁴ A/HRC/22/19, 11 décembre 2012, §17. Le montant annuel des contributions au Fonds est précisé dans ses rapports biannuels, mais aussi sur son site internet : [<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/UNVFT/Pages/FinancialsituationoftheFund.aspx>].

¹³⁰⁵ A/70/223, 30 juillet 2015, §37.

¹³⁰⁶ *Ibid.*, §38.

¹³⁰⁷ A/67/264, 7 août 2012, §9. Voir également BASTID BURDEAU G., « Les finances des organisations internationales », *op. cit.* note 30, p. 597.

touchés par la crise ont stoppé leurs contributions au Fonds pour les victimes de torture. Par exemple, le Portugal qui était un petit donateur régulier depuis 1995 a cessé ses contributions en 2008. L'Italie qui était un donateur relativement important depuis 1987 a cessé ses contributions en 2010. Depuis sa création, le Fonds a reçu des contributions de plus de 80 gouvernements, certains étant des donateurs réguliers, d'autres ponctuels. Les contributeurs les plus généreux appartiennent au groupe des États d'Europe occidentale et autres États (WEOG)¹³⁰⁸. Les contributions de ce groupe d'États ont par exemple représenté 98,4% du total des contributions au Fonds entre 2004 et 2005¹³⁰⁹. Bien que le Fonds pour les victimes de torture soit le plus riche des Fonds internationaux en faveur des victimes des violations des droits de l'homme, plusieurs de ses organisations bénéficiaires ont constaté un manque de moyens financiers disponibles pour l'assistance aux victimes de torture – dont le nombre est par ailleurs en augmentation¹³¹⁰ – et identifié cette lacune comme un obstacle à la réadaptation des victimes¹³¹¹.

419. L'une des raisons pour lesquelles ce Fonds est le plus riche des Fonds internationaux d'assistance est le soutien dont il bénéficie de la part des États-Unis. Ce donateur lui assure depuis l'an 2000 des contributions de 5 à 7 millions de dollars par an¹³¹², représentant approximativement les deux tiers du revenu annuel du Fonds. En 2014, le montant de la contribution des États-Unis était de 6,3 millions de dollars¹³¹³. Les États-Unis, membre des Nations Unies, ne sont pas partie au Statut de Rome, ne soutiennent pas l'initiative de la Cour pénale internationale, et par conséquent ne contribuent pas au Fonds au profit des victimes. L'adhésion des États-Unis au Statut de la Cour constitue donc aussi un enjeu important pour le niveau de ressources du Fonds au profit des victimes. Toutefois, les États-Unis ne contribuent pas aux autres Fonds des Nations Unies. Il semble donc que cet État ait choisi de soutenir spécifiquement la cause de l'assistance aux victimes de la torture. Les contributions des États-Unis au Fonds pour les victimes de la torture ont connu une hausse après 2003 et il est possible d'envisager que l'État ait souhaité en quelque sorte compenser les

¹³⁰⁸ Les pays dont les contributions à l'UNVFVT se sont déjà élevées au delà de 100 000 dollars US sont les États-Unis, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni. L'UNVFVT classe les projets qu'il finance suivant la répartition géographique adoptée aux Nations Unies pour les votes des États.

¹³⁰⁹ A/60/215, 10 août 2005, §11, Figure 1.

¹³¹⁰ A/70/223, 30 juillet 2015, §43.

¹³¹¹ *Ibid.*, §19.

¹³¹² Les États-Unis étaient déjà un contributeur important du Fonds avant 2000 proportionnellement aux revenus du Fonds. Leur contribution annuelle s'élevait à 100 000 dollars de 1985 à 1992, à 500 000 dollars en 1993, 1,5 million de dollars de 1994 à 1997, 2,4 millions de dollars en 1998 et 3 millions de dollars en 1999.

¹³¹³ A/70/223, 30 juillet 2015, §37.

violations des droits de l'homme engendrées par la guerre contre le terrorisme par des contributions plus élevées au Fonds.

420. Le Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage et le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes rassemblent chaque année moins d'un million de dollars. Le revenu record du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage a été atteint en 2009 où le Fonds a reçu 886 482 dollars¹³¹⁴. Depuis 2010, les revenus du Fonds stagnent autour de 500 000 dollars¹³¹⁵. Le revenu de l'UNVFVS en 2014, s'élevant à 683 000 dollars US a été qualifié de critique par le Secrétaire général¹³¹⁶. Ce montant ne représentait qu'un tiers de la somme minimum nécessaire au Fonds « *pour s'acquitter véritablement de son mandat et répondre de manière adéquate aux besoins des victimes* ». Selon les estimations du Fonds, cette somme minimum nécessaire s'élèverait à 2 millions de dollars¹³¹⁷. Cet objectif semble peu ambitieux, sauf peut-être compte tenu de la politique restrictive d'attribution des subventions suivie par le Fonds¹³¹⁸. Selon le Secrétaire général, la baisse de 50% des contributions volontaires annuelles au Fonds pour la lutte contre l'esclavage entre 2009 et 2011 est, comme pour le Fonds en faveur des victimes de la torture, due en grande partie à la crise financière¹³¹⁹. Depuis sa création en 1991, le Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage a reçu des contributions de seulement 35 gouvernements. Ses principaux contributeurs sont l'Allemagne, les Pays-Bas, le Japon, la Finlande, la Belgique, l'Irlande, la Grèce, le Luxembourg et la France¹³²⁰. Entre 2002 et 2012, les Pays-Bas ont versé plus de 695 000 dollars US à l'UNVFVS, toutefois, l'État a décidé de stopper ses contributions en 2006, jusqu'à ce que le Fonds se conforme aux recommandations émises en 2005 par le Bureau des services de contrôle interne.

¹³¹⁴ Voir la liste des donateurs du Fonds (2002-2014) sur son site internet : [<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Slavery/UNVTFCFS/Pages/WhattheFundis.aspx>].

¹³¹⁵ En 2003, un auteur a qualifié le Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage de "*poorly managed trust fund on the brink of collapse*". Voir FISCHER P. G., "The Victims' Trust Fund of the International Criminal Court – Formation of a Functional Reparations Scheme", *op. cit.* note 114, p. 212, footnote 106. Le Fonds pour les populations autochtones réalise également de piètres performances, avec un revenu maximum atteint en 2008 s'élevant à 537 269 dollars. Néanmoins, ce Fonds n'est pas destiné à financer des projets d'assistance aux victimes de violations des droits de l'homme mais sert seulement à financer les frais de voyage des représentants des communautés indigènes afin qu'ils puissent assister aux forums, réunions d'experts et sessions de comités pertinentes, ce qui nécessite moins de ressources.

¹³¹⁶ A/70/299, 7 août 2015, §12.

¹³¹⁷ *Ibid.*, §10.

¹³¹⁸ Voir *infra*, §423 et s.

¹³¹⁹ A/67/269, 8 août 2012, §10.

¹³²⁰ Ces donateurs sont ceux dont le montant total des contributions s'est élevé à plus de 150 000 dollars US entre 2002 et 2012.

421. Enfin, entre novembre 2010, année de sa constitution, et août 2015, le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes a reçu un total de 2,2 millions de dollars grâce à des contributions provenant de 19 gouvernements et de donateurs privés, et avec un niveau record en 2013 s'élevant à un peu moins de 800 000 dollars. Jusqu'à présent, les contributeurs les plus généreux ont été le Qatar, l'Australie, la France, les Émirats Arabes Unis, la Suède et l'Arabie Saoudite¹³²¹, et parmi les donateurs privés, l'entreprise égyptienne Orascom Telecom¹³²². L'auditeur externe qui a évalué le Fonds en 2014 a conclu que ce dernier n'avait pas reçu les ressources nécessaires à l'accomplissement du mandat qui lui a été confié par l'Assemblée générale. Il a même suggéré une fusion du Fonds avec le Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage, si le niveau des contributions demeurait aussi bas¹³²³.

422. Ce faible niveau de ressources oblige les conseils d'administration et de direction des Fonds à adopter des politiques restrictives d'attribution des subventions, et à les adapter en fonction des fluctuations annuelles des contributions. De plus, depuis quelques années, les deux Fonds humanitaires puisent dans leurs réserves pour pallier le manque de ressources. Ces réserves, qui doivent être établies conformément aux instructions du Secrétaire général pour l'année suivante en cas de pénurie de fonds, afin d'assurer les paiements des subventions contractées, des salaires et éventuellement des dépenses entraînées par la liquidation du Fonds¹³²⁴, ne sont donc plus constituées¹³²⁵. La gestion de ces Fonds est devenue risquée.

B) Les politiques d'attribution des subventions

423. Le faible niveau des contributions volontaires perçues par les Fonds est insuffisant pour faire face aux besoins des victimes¹³²⁶. Les conseils d'administration et de

¹³²¹ Ces donateurs sont ceux dont le total des contributions au Fonds depuis sa création est supérieur ou égal à 100 000 dollars.

¹³²² La liste des contributions au Fonds en faveur des victimes de la traite est disponible sur son site internet [<http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking-fund/partners.html>].

¹³²³ United Nations Voluntary Trust Fund for Victims of Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Annual Progress Report 2014, p. 10 [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Human-Trafficking-Fund/UNVTF_Progress_Report_2014.pdf].

¹³²⁴ ST/SGB/188, §48 et Annexe (4) (f).

¹³²⁵ Entretien avec le personnel du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de torture (janvier 2012). Cette information est aussi fournie sur le site internet du Fonds : [<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/UNVFT/Pages/FinancialsituationoftheFund.aspx>]

¹³²⁶ PESCHKE K., "The Role and Mandates of the ICC Trust Fund for Victims", *op. cit.* note 108, p. 326.

direction doivent donc prendre la décision d'opérer une sélection plus ou moins drastique parmi les projets éligibles (1) et/ou de limiter les montants des subventions (2).

1) La sélection des projets éligibles

424. Au Fonds au profit des victimes, le manque de ressources a d'abord un impact sur le nombre des situations dans lesquelles il finance des projets d'assistance. Au début de l'année 2016, ces situations sont au nombre de deux sur les onze situations faisant actuellement l'objet d'une enquête de la Cour pénale internationale. Le Fonds a pourtant la responsabilité d'assister les victimes de toutes les situations¹³²⁷. Les deux situations dans lesquelles le Fonds est présent sont la RDC et l'Ouganda. Il détient également les ressources nécessaires à l'exécution de ses projets en République centrafricaine mais a suspendu leur mise en œuvre jusqu'à « *la résolution des crises politique et sécuritaire actuelles* »¹³²⁸. En novembre 2012, le Conseil de direction du Fonds a demandé à l'AEP de lui allouer des ressources pour lui permettre d'étendre ses activités d'assistance à de nouveaux pays touchés par une situation¹³²⁹. En 2014 et 2015, le Conseil de direction a donné son accord pour la conduite de missions d'évaluation au Kenya et en Côte d'Ivoire¹³³⁰.

425. En raison du faible niveau de ressources du Fonds, le Conseil de direction a du également adopter une politique de sélection des projets qu'il finance dans le cadre des situations en RDC et en Ouganda¹³³¹. En 2008, il a par exemple sélectionné 16 projets en RDC¹³³². Le Fonds au profit des victimes a un mode de fonctionnement différent de celui des Fonds humanitaires, il ne lance pas de cycle de subvention tous les ans. Lorsque le Conseil de direction estime nécessaire d'offrir une réadaptation physique ou psychologique ou un soutien matériel aux victimes dans le cadre d'une situation, il choisit de financer un certain nombre d'intermédiaires qui mettent en œuvre les projets du Fonds sur un nombre déterminé d'années, avec possibilité d'extension. Le Fonds doit obtenir l'aval de la Cour pour chacun des projets et ne peut donc pas financer de nouveaux projets à son gré. Lorsque le Conseil a procédé à sa sélection, approuvée par la Cour, d'autres organisations n'ont plus la possibilité de solliciter le Fonds pour lui soumettre de nouveaux projets. Le Fonds peut éventuellement

¹³²⁷ PESCHKE K., "The Role and Mandates of the ICC Trust Fund for Victims", *op. cit.* note 108, p. 325.

¹³²⁸ ICC-ASP/12/14, 31 juillet 2013, §17 ; ICC-ASP/14/14, 18 août 2015, §45.

¹³²⁹ ICC-ASP/11/14, 7 août 2012.

¹³³⁰ ICC-ASP/13/14, §30 ; ICC-ASP/14/14, §6.

¹³³¹ En 2008, 16 projets ont été approuvés en RDC et 18 en Ouganda. 6 projets ont été sélectionnés en RCA.

¹³³² ICC-01/04-492-tFRA.

par la suite soumettre à la Cour une série de nouveaux projets dans une situation où des projets sont déjà financés. Il a par exemple émis en 2013 un appel à projets pour entreprendre de nouvelles activités en Ouganda alors qu'il en finance déjà un certain nombre depuis 2008. Le Conseil de direction a fait le choix de limiter le nombre de projets financés, autant que nécessaire pour pouvoir accorder à chacun un montant adapté à sa mise en œuvre.

426. Étant donné leurs très faibles revenus, les Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage et en faveur des victimes de la traite des personnes ont toujours opéré une sélection draconienne des demandes de financement qu'ils reçoivent. Entre 2000 et 2004, le Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage n'a pu satisfaire que 45% des demandes d'aide au titre des projets et 26 % des demandes d'aide au titre de voyages¹³³³. Cette politique a dû s'accroître avec la forte augmentation des demandes depuis 2007¹³³⁴ et la baisse des contributions volontaires intervenue en 2010, où le montant des contributions au Fonds a diminué de moitié par rapport à 2009, et n'a pas connu de nouvelle hausse depuis. Comme en témoignent les statistiques de la session de février 2012, où le Conseil d'administration du Fonds a accordé à peine plus de 10% du montant total qui lui était demandé¹³³⁵, le rapport entre les demandes éligibles et satisfaites a continué de se creuser. La faiblesse des ressources destinées aux victimes est encore accentuée par les sommes dédiées aux subventions offertes par le Fonds à des représentants d'ONG spécialisées dans le domaine de la lutte contre l'esclavage pour leur permettre d'assister à des réunions régionales, sous-régionales et nationales organisées dans le cadre des missions de terrain du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines d'esclavage et de contribuer à la mise en œuvre de ses recommandations¹³³⁶. Suivant une politique similaire à celle du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage, en 2011, le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes a mis en place un mécanisme de micro financement, dans le cadre

¹³³³ Fonds de contributions pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage, Brochure, 2005, HR/PUB/05/03, p. 6.

¹³³⁴ Pendant longtemps l'UNFVS a été moins sollicité que l'UNFVT, en raison d'un manque de visibilité. Les deux Fonds reçoivent aujourd'hui un nombre de demandes similaire.

¹³³⁵ A/67/269, 8 août 2012, §33.

¹³³⁶ A/65/94, 24 juin 2010, §59. Avant la dissolution du Groupe de travail sur les formes contemporaines d'esclavage en 2006, le Fonds finançait la participation de représentants d'organisations aux délibérations de ce Groupe de travail. Ces financements ne sont pas considérés comme une activité en faveur des victimes de violations des droits de l'homme, dans la mesure où les bénéficiaires des aides au titre de voyages ne sont pas qualifiés de victimes de violations des droits de l'homme. Certains peuvent l'être mais ce n'est pas une condition à l'octroi d'une subvention (voir par exemple, E/CN.4/2004/78/Add.1, 4 février 2004, §14). Ces financements permettent tout de même aux experts des Nations Unies de mieux comprendre et combattre les formes contemporaines d'esclavage, ce qui est bénéfique pour les victimes.

duquel il a accordé des subventions à 12 organisations sur 250 candidats. Le Fonds a à nouveau lancé un appel à projets en juillet 2014, à la suite duquel il a sélectionné 19 projets.

427. Jusqu'en 2015, le Fonds pour les victimes de la torture était le seul Fonds d'assistance à ne pas effectuer de sélection parmi les projets éligibles, c'est à dire conformes aux lignes directrices du Fonds. Entre 1997 et 2002, le Fonds a par exemple financé entre 83 et 97% des projets admissibles¹³³⁷. Le Conseil d'administration s'était toujours gardé de toute évaluation compétitive des projets, que ce soit en matière qualitative – ce Fonds n'a jamais établi de critères lui permettant de déterminer la qualité d'un projet – ou quantitative, concernant le nombre de victimes assistées. Il considérait que chaque projet était essentiel pour les victimes qui en bénéficiaient. Bien que certains projets puissent paraître plus performants en proposant une assistance plus sophistiquée, et permettent d'obtenir de meilleurs résultats, le Conseil considérait qu'une sélection fondée sur un tel critère favoriserait des projets bénéficiant de plus de moyens, mis en œuvre dans des pays développés¹³³⁸. Il ne voulait pas discriminer les petites initiatives moins compétitives mais tout aussi indispensables pour leurs bénéficiaires, surtout lorsque ces modestes projets sont exécutés dans des zones reculées et constituent le seul moyen pour les victimes de torture d'accéder à une assistance. Le nombre de victimes assistées n'a jamais été considéré comme un critère pertinent dans la mesure où même si un projet ne bénéficie qu'à une poignée de victimes, il peut leur être vital. La rentabilité du projet n'a de même jamais été prise en compte, tant que le rapport coût/assistance reste raisonnable. Le Conseil d'administration a traditionnellement rejeté l'approche productiviste selon laquelle les organisations devraient assister le plus de victimes possibles à moindre coût. Lors de sa session de janvier 2012, après quelques désaccords, il a finalement décidé d'accorder une subvention de 10 000 dollars à un projet en Italie visant à fournir une assistance psychologique à 8 victimes migrantes, représentant un coût de 100 euros par victime et par mois. Ce coût relativement important était notamment justifié par les coûts plus élevés de l'assistance dans les pays développés. Un projet peut aussi ne pas être jugé rentable lorsque par exemple les coûts administratifs pour

¹³³⁷ A/57/268, 26 juillet 2002, §56. Voir également le tableau 8 en annexe.

¹³³⁸ La Commission européenne par exemple, qui attribue également des subventions à des organisations non gouvernementales au travers de son Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), utilise un processus de sélection très compétitif à l'issue duquel une vingtaine d'organisations sont choisies chaque année. Les ONG sélectionnées, qui présentent les demandes les plus élaborées sont généralement d'importantes organisations basées dans des pays occidentaux. Voir le site internet de l'IEDDH : [<http://www.eidhr.eu/home>]. L'absence de critère de sélection à l'UNVFVT lui permet de financer tous types d'initiatives, y compris de petites tailles, qui ne pourraient jamais remplir les critères appliqués par la Commission européenne.

traiter la demande, dont les frais de visite, sont supérieurs au montant de la subvention¹³³⁹. Avant 2015, le Conseil d'administration attribuait donc une subvention de manière quasi-automatique à chaque projet respectant les critères d'éligibilité du Fonds.

428. Cette politique était encouragée par l'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme qui ont lancé des appels à contributions afin que le Conseil d'administration « *puisse donner suite aux demandes d'assistance toujours plus nombreuses* », suggérant que le nombre de subventions accordées devraient suivre celui des demandes reçues¹³⁴⁰. En revanche, alors que la Commission des droits de l'homme soulignait la nécessité croissante de soutenir des microprojets d'assistance humanitaire aux victimes de torture¹³⁴¹, le BSCI a suggéré de restreindre le nombre de demandes de petites subventions auquel le Fonds fait droit afin de réduire les coûts administratifs nécessaires pour traiter chaque demande de subvention¹³⁴².

429. Face au manque cruel de contributions, lors de sa session de janvier 2012, le Conseil d'administration du Fonds pour les victimes de torture a décidé de procéder à une sélection parmi les projets admissibles, mais a réussi à la limiter aux nouveaux projets et aux projets de formation¹³⁴³. Le Conseil ne voulait pas interrompre brutalement des financements sur lesquels comptaient des organisations engagées dans des relations de confiance à long terme avec le Fonds, et risquer de mettre en cause la viabilité de ces projets. En 2014, la situation financière du Fonds ne s'étant pas améliorée, le Conseil a dû étendre cette politique de sélection à l'ensemble des projets¹³⁴⁴. Il a choisi de restructurer le portefeuille du Fonds en vue de réduire le nombre de subventions accordées par année grâce à un examen concurrentiel des projets¹³⁴⁵ et d'augmenter le montant moyen des subventions¹³⁴⁶. Le Conseil a de plus décidé d'appliquer plus strictement les critères d'admissibilité des demandes de subvention. À compter du cycle de subvention pour l'année 2015, les propositions des candidats ont donc été examinées d'une manière compétitive, « *en prenant en compte notamment le mérite de la*

¹³³⁹ Le Bureau des services de contrôle interne avait cependant recommandé que le Fonds dresse « *un ordre de priorité dans l'octroi de ses subventions en fonction des résultats probables de l'intervention* ». Voir E/CN.4/2005/55, recommandation 6 (a). Mais cette recommandation ne semble pas avoir été suivie.

¹³⁴⁰ A/RES/56/143, 19 décembre 2001, §25.

¹³⁴¹ E/CN.4/RES/2003/32, 23 avril 2003, §37.

¹³⁴² Voir E/CN.4/2005/55, §34.

¹³⁴³ Seulement trois projets de formation ont reçu une subvention lors de cette session.

¹³⁴⁴ Circulaire de l'UNVFVT n°1/2014 : Appel à projets pour 2015.

¹³⁴⁵ A/67/264, 7 août 2012, §18.

¹³⁴⁶ Les lignes directrices du Fonds ont été modifiées en ce sens. Voir Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §26.

proposition, les besoins et le nombre d'années de soutien continu par le Fonds »¹³⁴⁷. Les lignes directrices du Fonds prévoient désormais que les projets sont subventionnés pour un maximum de deux cycles de cinq ans consécutifs chacun¹³⁴⁸.

430. L'adoption du critère du mérite de la proposition doit être considéré comme une solution regrettable, allant à l'encontre de la politique suivie par les précédents conseils d'administration qui s'étaient toujours refusés à juger les projets. Le critère du nombre d'années de soutien continu par le Fonds, pris de manière isolé, peut également paraître dangereux. En effet, dans le domaine des violations des droits de l'homme, les victimes ont besoin de recevoir une assistance sur le long terme. Même si les organisations sont désormais informées qu'elles ne doivent pas compter sur un soutien du Fonds pendant plus de cinq années consécutives, lorsque les victimes sont toujours dans le besoin d'une assistance, un arrêt des subventions ne se justifie pas. Si une organisation bénéficiaire depuis plusieurs années n'est plus en mesure de rémunérer les psychologues qu'elle emploie pour assister psychologiquement les victimes ou les avocats qui les représentent dans les procédures pénales contre leurs tortionnaires en raison d'un arrêt du soutien accordé par le Fonds, cela peut avoir des conséquences désastreuses sur la réhabilitation des victimes. Le Fonds devrait permettre aux organisations d'anticiper cet arrêt du financement de manière concrète en les guidant vers d'autres sources de financement.

431. En revanche, le critère des besoins répond à des préoccupations légitimes et constitue une amélioration préconisée depuis longtemps par les membres du secrétariat¹³⁴⁹. En effet, le Fonds a toujours entretenu des relations à long terme avec ses organisations bénéficiaires et il finance certains projets depuis plusieurs dizaines d'années. Le Conseil d'administration considérait que les ONG avaient toujours besoin de sources de financement dans la mesure où elles ne produisent généralement pas de richesses. Selon le Conseil, en tant que donateur, le Fonds pour les victimes de torture n'avait donc pas vocation à se retirer. Il peut toutefois sembler légitime de réévaluer régulièrement l'opportunité de continuer à financer certains projets, compte tenu des besoins actuels des victimes. Il est rationnel

¹³⁴⁷ Circulaire de l'UNVFVT n°1/2014 : Appel à projets pour 2015. Selon le document définissant la mission du Fonds, celui-ci garantit un soutien limité dans le temps aux bénéficiaires. Voir Fonds de contributions volontaires pour les victimes de la torture, Mission du Fonds, mars 2014, §7 [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Torture/UNVFVT/MissionStatement_fr.pdf].

¹³⁴⁸ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §14.

¹³⁴⁹ Entretien avec le personnel du secrétariat du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de la torture (janvier 2012).

d'envisager des stratégies de sorties dans les cas où les besoins des victimes résultant des actes de torture ont disparus, ou dans le cas où la subvention du Fonds devient moins cruciale, en raison de la multiplication des autres sources de financement. Certaines subventions, ne représentant qu'une partie infime du budget d'un projet peuvent paraître absurdes. Plusieurs organisations mettant en œuvre des projets nécessitant des centaines de milliers de dollars ne reçoivent que quelques milliers de dollars d'un Fonds des Nations Unies. Ces versements paraissent dérisoires aux côtés de ceux d'autres donateurs comme la Commission européenne, des fondations privées (Oak, Open Society, Mac Arthur, Tamkeen...), ou encore des gouvernements. Il est donc nécessaire de les augmenter, ou bien de les arrêter si elles ne sont pas essentielles au fonctionnement du projet. L'adoption de tels critères nécessite un examen plus approfondi des projets et notamment un recensement des sources de financement de chaque projet¹³⁵⁰.

432. Cette nouvelle politique de sélection des projets éligibles ayant pour but d'augmenter les montants de chaque subvention, le financement de projets importants prendra peut-être plus de sens, cependant, il faut espérer que cette réforme permettra toujours au Fonds pour les victimes de torture de soutenir les petites initiatives dans l'incapacité de présenter des demandes de subvention ne remplissant pas les exigences des autres bailleurs. Ce type de subvention permet en effet au Fonds de s'inscrire dans la complémentarité avec les autres donateurs et de faire une réelle différence. Il serait d'ailleurs possible d'envisager l'adoption d'un critère d'éligibilité lié au montant du budget total des projets ou des organisations afin de ne cibler que les petites ou moyennes initiatives, qui sont celles qui ont le plus de besoin de l'aide du Fonds.

433. Conformément à cette nouvelle politique, en septembre 2014, le Conseil d'administration du Fonds a accordé des subventions à 190 projets, sur les 257 demandes qu'il avait reçues¹³⁵¹. Il a donc fait droit à 74% des demandes éligibles. En septembre 2013, le Fonds avait accordé 263 subventions sur 288 demandes reçues¹³⁵², pour un ratio de 91% demandes satisfaites. La sélection s'est donc affinée, mais n'est pas devenue draconienne. Certains Fonds adoptent des politiques de sélection réellement drastiques. Lors de son 16^{ème}

¹³⁵⁰ Toutefois, favoriser les initiatives n'ayant pas ou peu d'autres sources de financement pourrait aller à l'encontre de la règle du co-financement qui exige qu'un projet ne repose pas uniquement sur la subvention du Fonds. Voir *infra*, §576-577.

¹³⁵¹ A/HRC/28/25, 22 décembre 2014, §12-13.

¹³⁵² A/HRC/25/25, 3 janvier 2014, §14-15.

cycle de subventions, le Fonds d'affectation spéciale pour mettre fin à la violence contre les femmes a par exemple sélectionné 12 initiatives sur les 2 210 demandes. Cela lui permet d'attribuer des montants élevés entre 100 000 dollars US et un million de dollars US pour des durées de deux à trois ans¹³⁵³. Lors de cette session, il a déboursé 8,4 millions de dollars, un montant similaire aux ressources du Fonds pour les victimes de torture.

L'ensemble des Fonds d'assistance a donc finalement opté pour une sélection des projets éligibles. Ils n'ont pas suffisamment de ressources pour couvrir l'ensemble des demandes en constante augmentation. Cela signifie que les Fonds excluent des projets entrant dans leur mandat qui auraient pu constituer une aide cruciale pour les victimes. En plus de la sélection des projets éligibles, les Fonds sont souvent obligés de limiter également le montant des subventions.

2) La limitation du montant des subventions

434. Les sommes accordées par le Fonds au profit des victimes s'élèvent à un montant maximum de 150 000 euros par an. Les subventions ne couvrent généralement pas l'intégralité des budgets des projets mais tout de même une grande partie. Le Fonds limite le nombre de projets afin de fournir à chaque organisation les ressources requises à la mise en œuvre du projet, pendant le temps nécessaire grâce – si besoin – à des extensions. Davantage de contributions permettraient au Fonds d'accorder des financements sur des périodes plus longues dès le départ. Actuellement les financements sont déjà pluriannuels mais doivent souvent être allongés par des extensions qui interviennent au fur et à mesure que le Fonds reçoit de nouvelles contributions. Cela permettrait à ses partenaires de jouir d'une plus grande visibilité. Le Fonds pourrait également financer davantage de projets, et être présent dans plus de situations. Il convient de rappeler que les contributions volontaires sont lourdement amputées, à hauteur d'un tiers, pour financer les réparations ordonnées par la Cour.

435. Avant 2012, le Conseil d'administration du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage avait décidé de plafonner le montant des subventions à un niveau extrêmement bas de 15 000 dollars. Après la fusion des secrétariats des Fonds humanitaires en

¹³⁵³ Voir Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour éradiquer la violence à l'égard des femmes, Appel à Propositions 2011, §2.3.

2012, ce montant jugé trop bas a été rehaussé en théorie à 20 000 dollars¹³⁵⁴. Cependant, les faibles revenus du Fonds en 2014 n'ont pas permis de traduire cet engagement dans la pratique¹³⁵⁵. Les demandes d'aide d'urgence sont plafonnées à 15 000 dollars¹³⁵⁶. En 2011, les montants maximums des subventions accordées dans le cadre du mécanisme de microfinancement du Fonds en faveur des victimes de la traite s'élevaient à 25 000 dollars par an sur 3 ans, soit 75 000 dollars. Entre 2011 et 2014, en raison de son manque de ressources, le Fonds n'a plus émis d'appels à projets et s'est efforcé de récolter les sommes promises puisqu'il avait accordé des subventions pluriannuelles sans disposer de la totalité des fonds nécessaires. Toujours en raison du manque de contributions, l'appel à projets lancé en 2014 prévoyait une baisse de 15 000 dollars du montant maximum des subventions par rapport à 2011, soit un plafonnement des subventions à 20 000 dollars par an sur trois ans¹³⁵⁷.

436. Jusqu'en 2010, le manque de ressources disponibles empêchait le Fonds pour les victimes de torture d'accorder les montants demandés par les organisations candidates à une subvention¹³⁵⁸, mais l'augmentation des demandes (admissibles) n'avait pas entraîné de forte baisse du montant des subventions. Cette augmentation était en effet compensée par l'augmentation constante des contributions jusqu'en 2009¹³⁵⁹. Le Fonds pouvait alors accorder des subventions allant jusqu'à 200 000 dollars. Mais en raison de la baisse des contributions en 2010, le Conseil d'administration a dû appliquer des coupes stratégiques sur les montants des subventions. Conformément à sa politique de refus d'évaluation compétitive des projets appliquée jusqu'en 2015, le Conseil a choisi d'appliquer des coupes générales. À sa trente-troisième session en 2010, il a par exemple effectué une réduction de 20% sur toutes les subventions accordées pour 2011 à des projets situés dans les pays de la zone WEOG où les organisations sont sensées avoir accès à davantage de sources de financement, et de 10% sur les subventions accordées aux projets situés dans les autres régions. Les montants des

¹³⁵⁴ Voir Fonds de contributions volontaires pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage, Lignes directrices à l'usage des organisations (version antérieure à 2012), §23 ; et Lignes directrices à l'usage des organisations candidates et bénéficiaires de subventions, revues et adoptées par le Conseil d'administration, lors de la 17^{ème} session du 3 au 7 décembre 2012, §22.

¹³⁵⁵ A/70/299, 7 août 2015, §13.

¹³⁵⁶ Lignes directrices de l'UNVFVS (2013), §82.

¹³⁵⁷ United Nations Voluntary Trust Fund for Victims of Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Annual Progress Report 2014, *op. cit.* note 1323, p. 6.

¹³⁵⁸ Par exemple, en 2000, il manquait 3 millions de dollars pour pouvoir répondre aux demandes de subvention adressées (E/CN.4/2001/59, 18 janvier 2001, Tableau 3).

¹³⁵⁹ Alors qu'en 1993 le Fonds n'avait pu accorder que 40% environ du montant total demandé, en 2000 il a pu en attribuer 70% (E/CN.4/2001/59, 18 janvier 2001, Tableau 3).

subventions aux nouveaux candidats ont été plafonnés¹³⁶⁰. Afin que ces coupes ne portent pas préjudice aux projets de petite taille souvent mis en œuvre par des organisations locales communautaires basées dans des régions isolées n'ayant pas accès à d'autres sources de financement, les subventions égales ou inférieures à 20 000 dollars n'ont pas subi de coupes. Ces coupes budgétaires, qui ne pouvaient pas être anticipées par le Fonds ni par les organisations candidates ont eu un impact sur la mise en œuvre des projets financés, et donc sur l'assistance aux victimes. À sa trente-cinquième session de janvier 2012, des coupes encore plus importantes ont été effectuées et les plafonds de toutes les subventions ont été abaissés¹³⁶¹. L'adoption de la nouvelle politique de sélection concurrentielle des demandes éligibles du Fonds visant à accorder des subventions plus élevées a entraîné l'abandon des coupes budgétaires qui n'apparaissent plus dans les lignes directrices révisées en mars 2014 ni dans l'appel à projets pour 2015.

Les Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire sont donc dans l'incapacité de satisfaire l'intégralité des demandes qui leur sont adressées, et les montants accordés par les Fonds des Nations Unies ne sont pas à la hauteur des sommes demandées par les organisations pour mettre en œuvre leurs projets. Seule une toute petite fraction des victimes ont donc accès à l'aide dispensée par ces mécanismes¹³⁶². Ces considérations permettent de s'interroger sur leur valeur ajoutée.

3) La valeur ajoutée des Fonds internationaux d'assistance en question

437. Dans la mesure où les Fonds internationaux d'assistance ne parviennent pas à lever des sommes suffisamment importantes pour mener à bien leur mission, il est légitime de s'interroger sur l'utilité des Fonds en tant qu'intermédiaires entre leurs propres donateurs et leurs bénéficiaires. Quel est l'avantage des Fonds internationaux d'assistance et pourquoi les donateurs des Fonds ne financent-ils pas directement la société civile ? Cette question est

¹³⁶⁰ Voir Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture, Lignes directrices à l'usage des organisations, version révisée en octobre 2010 et adoptée par le Conseil d'administration lors de sa 33^{ème} session (ci-après « *Lignes directrices de l'UNVFVT (2010)* »), §38.

¹³⁶¹ Les plafonds sont passés de 200 000 dollars par projet et par an (lignes directrices de l'UNVFVT (2010), §38) à 80 000 dollars. Voir Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture, Lignes directrices à l'usage des organisations candidates et bénéficiaires de subventions, version révisée en octobre 2012 et adoptée par le Conseil d'administration lors de sa 36^{ème} session (ci-après « *Lignes directrices de l'UNVFVT (2012)* »), §45.

¹³⁶² Le manque de ressources du Fonds pour les victimes de torture a été souligné par l'International Rehabilitation Council for Torture Victims (IRCT) qui a conclu que seule une toute petite fraction de victimes de la torture avaient accès au Fonds, cité par LASCO C., "Repairing the Irreparable : Current and Future Approaches to Reparations", *op. cit.* note 114, p. 19.

d'autant plus pertinente qu'une partie des contributions volontaires versées aux Fonds est prélevée pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement¹³⁶³.

438. Avant qu'il n'applique une sélection des projets éligibles, Le Fonds pour les victimes de torture constituait une garantie de financement pour beaucoup d'organisations, y compris de petites initiatives disposant de peu de moyens, qui n'étaient pas en mesure de présenter des demandes répondant aux exigences élevées de la plupart des autres donateurs concernant la forme des demandes de subvention, la performance des projets... Cette garantie a aujourd'hui disparue, mais il demeure que les Fonds internationaux d'assistance appliquent généralement des critères souples plus favorables aux petites organisations que ceux appliqués par d'autres donateurs. Il n'est pas certain que les organisations bénéficiaires seraient capables d'obtenir des subventions directement auprès de certains donateurs des Fonds internationaux d'assistance, sans passer par l'intermédiaire de ces derniers. La plupart des donateurs des Fonds investissent plus facilement dans l'initiative d'une organisation internationale, crédible et solide, que directement dans le projet d'une organisation non gouvernementale, éloignée, dont ils ne connaissent rien et qu'ils auront du mal à contrôler. Au-delà des considérations financières, le financement offert par les Fonds des Nations Unies ou le Fonds au profit des victimes, lorsqu'il n'est pas confidentiel, valorise le travail des organisations subventionnées auprès des victimes, atteste de la qualité des projets et permet d'attirer d'autres donateurs. Il peut aussi conférer à l'organisation une forme de protection vis-à-vis de son gouvernement, même si dans certains cas, il peut aussi la mettre en danger vis-à-vis de groupes rebelles.

439. Par ailleurs, les Fonds internationaux, grâce à leur visibilité ou plutôt celle de l'organisation internationale à laquelle ils sont intégrés, ont la capacité d'attirer l'attention sur les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire dont leurs bénéficiaires sont victimes. En 2007, le Bureau des services de contrôle interne avait considéré la pertinence d'une dissolution du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage. Il avait envisagé de réceptionner les contributions pour les victimes de l'esclavage au sein du compte commun du HCDH afin de permettre une plus grande flexibilité dans la gestion des programmes – le Project Review committee pouvant traiter les demandes de subvention –. Toutefois, il avait fait état des avantages d'une telle structure. Le Bureau avait jugé que le Fonds permettait aux donateurs de démontrer leur

¹³⁶³ Voir *supra*, §253 et s.

intérêt pour la lutte contre l'esclavage et le travail effectué par les petites organisations subventionnées. Il avait également estimé que le Fonds permettait au HCDH d'attirer les donateurs souhaitant contribuer spécifiquement à la lutte contre l'esclavage et d'attirer l'attention sur les formes contemporaines d'esclavage¹³⁶⁴.

440. Bien que les contributions volontaires soient modestes et largement insuffisantes pour répondre à la demande, elles sont donc incontestablement utiles pour les organisations bénéficiaires et les victimes. En tout état de cause, les Fonds internationaux d'assistance constituent des donateurs parmi de nombreux autres, et les organisations qui reçoivent de leur part des subventions insuffisantes ou n'en reçoivent pas peuvent chercher ce qui leur manque auprès d'autres sources de financement. Le questionnement se situe davantage au niveau de la rentabilité des Fonds, compte tenu de leurs coûts administratifs élevés. Par exemple, le ratio coût administratif/contributions était négatif durant les premières années d'existence du Fonds au profit des victimes. En 2014, l'année où le Fonds a reçu le plus de contributions, le fonctionnement du Fonds a coûté plus d'un million et demi d'euros aux États parties au Statut de Rome et il a reçu 5 millions de contributions. Ce rapport est faible. Fort heureusement pour l'aide aux victimes, les coûts administratifs du Fonds ne sont pas prélevés sur les contributions volontaires. Il semble que la mise en place de certaines stratégies, sans augmenter considérablement les coûts de fonctionnement des Fonds, permettrait d'atteindre un ratio plus intéressant.

Section II – Des solutions qui fonctionnent

441. Au regard de l'insuffisance des ressources des Fonds internationaux en faveur des victimes, il est légitime de se demander si l'assistance aux victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire n'est pas un mandat trop lourd pour un Fonds de contributions volontaires. Soutenir des projets d'assistance aux victimes et en partie les structures qui les mettent en œuvre n'est-il pas trop ambitieux ? L'expérience d'autres organismes financiers internationaux démontre que cela n'est pas nécessairement le cas. Des partenariats public-privé financés par des contributions volontaires tels que le Fonds mondial de lutte contre le sida, GAVI Alliance, UNITAID, Faire reculer le paludisme ou encore le Fonds mondial pour l'éducation réussissent chaque année à lever des centaines de millions,

¹³⁶⁴ Voir AUD/01835/07, §46.

voire des milliards de dollars au service de leur cause. Bien que ces instruments de financements ne constituent pas des Fonds pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, certains éléments de leur gouvernance et de leur stratégie de financement méritent d'être examinés. Ces organismes observent certains principes et ont développé divers moyens pour recevoir des contributions plus régulières, dans des proportions plus conséquentes et provenant d'une pluralité d'acteurs. Nous nous intéresserons d'abord aux stratégies de financement transposables aux Fonds (Sous-section I), avant d'analyser les principes de gouvernance qui favorisent les contributions volontaires, dans le respect des intérêts des victimes (Sous-section II).

Sous-section I – Des stratégies de financement efficaces

442. Nous nous attarderons sur deux aspects des stratégies de financement efficaces, les contributions non financières (A) et les financements innovants (B).

A) Les contributions non-financières : les biens matériels et services fournis par le secteur privé

443. Comme nous l'avons vu précédemment, les règles applicables aux contributions versées aux Fonds internationaux d'assistance leur permettent de recevoir des contributions en nature. Or, cette possibilité n'est pas suffisamment exploitée au sein des Fonds internationaux. Le Fonds mondial de lutte contre le sida utilise abondamment cette technique. Les donations en nature qui lui sont faites proviennent de sociétés de services comme des banques qui offrent par exemple au Fonds des formations pour les comptables des bénéficiaires des subventions. Standard Bank, partenaire du Fonds mondial depuis 2008, fournit gratuitement une série de services aux récipiendaires et aux instances de coordination nationale (CCM)¹³⁶⁵ de nombreux pays d'Afrique. Le Fonds mondial reçoit également des contributions non-financières de sociétés spécialisées dans la levée de fonds ou le marketing. Des cartons, posters d'information sur les maladies sont parfois fournis gratuitement par l'industrie pharmaceutique. Ce type de contribution présente un intérêt publicitaire pour les laboratoires qui inscrivent leurs logos sur ces documents. Pour le Fonds, l'intérêt financier est moindre car ces outils ne sont pas très coûteux. La question s'est posée de savoir si le Fonds mondial

¹³⁶⁵ Le CCM regroupe les différentes parties prenantes engagées dans la lutte contre les trois maladies dans un pays, qui soumet une proposition au Fonds et supervise la mise en œuvre de la subvention. Le CCM désigne le récipiendaire qui reçoit la subvention du Fonds et met en œuvre la proposition.

pouvait accepter des contributions sous forme de produits de santé. Cette proposition a entraîné certaines réticences en raison de l'influence que ce type de donations provoquerait sur le marché de la concurrence en donnant un avantage compétitif aux donateurs, les donations étant rarement désintéressées. Faisant preuve de prudence, le Conseil d'administration a décidé d'explorer cette possibilité en élaborant d'abord des projets pilotes. Un partenariat entre le Fonds mondial et l'entreprise Coca-Cola a aussi été mis en place. L'entreprise dispose de moyens de transport et d'entrepôts ainsi que d'une expertise en matière de distribution et d'approvisionnement qu'elle met au service du Fonds mondial afin de faire parvenir les médicaments jusqu'aux zones les plus reculées. Elle a également la capacité de former des logisticiens¹³⁶⁶.

444. Un Fonds peut tirer d'importants avantages de ce type de partenariats avec le secteur privé, pour renforcer son prestige, faire des économies sur les biens ou services nécessaires à son fonctionnement ou à la mise en œuvre des projets financés. Suivant le contexte local, l'accueil réservé par les populations à ces donations de biens ou services provenant souvent des pays donateurs plutôt que des pays bénéficiaires peut cependant être plus ou moins bon. Cette dualité entre les pays donateurs et bénéficiaires est très présente dans le cadre du Fonds mondial qui ne finance que des pays en développement et reçoit essentiellement des contributions de pays développés. De même, le Fonds au profit des victimes ne finance pour l'instant que des activités sur le continent africain, or ses contributeurs sont, pour la quasi-totalité, des pays européens et nord-américains. En revanche, une grande proportion des projets financés par le Fonds pour les victimes de la torture se trouve en Europe et aux États-Unis, qui sont aussi ses principaux contributeurs.

445. Des partenariats peuvent ainsi être imaginés pour chaque dépense engagée pour assurer le fonctionnement des Fonds internationaux d'assistance. Des services peuvent également être offerts aux organisations bénéficiaires afin de rationaliser l'utilisation des subventions ou de faire des économies sur des frais couverts par les subventions. Il est par exemple possible d'envisager que des sociétés d'audits offrent des audits gratuits aux organisations financées par les Fonds. Ces derniers exigent de leurs bénéficiaires des audits réguliers et les coûts de ces opérations sont généralement couverts par les subventions. Les candidats pourraient ainsi supprimer cette ligne budgétaire de leur demande. Il est également

¹³⁶⁶ Entretien avec Etienne Michaud, membre du bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (juillet 2012).

possible de concevoir que des organisations mettent leurs capacités en matière de recherche de fonds au profit d'un Fonds, en récoltant des sommes d'argent pour son compte. En mai 1995, l'entreprise genevoise Sharp a prêté des photocopieurs particulièrement rapides pour la préparation des dossiers des membres du Conseil d'administration du Fonds pour les victimes de la torture, permettant un gain de temps considérable et correspondant à une contribution d'environ 2000 francs CHF¹³⁶⁷. Toutefois, ce type de dépense est prélevé sur le budget régulier des Nations Unies et non sur les contributions volontaires au Fonds. En revanche, les frais de voyage des membres des conseils d'administration des Nations Unies en vue de leurs sessions et des visites de projets étant prélevés sur les contributions volontaires, des partenariats avec des compagnies aériennes désireuses d'afficher un engagement en faveur des droits de l'homme et disposées à faire don de quelques billets d'avion, pourraient s'avérer particulièrement utiles. En 2009, l'Université du Minnesota a engagé un assistant de recherche chargé de présélectionner des propositions de projets pour le compte du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage¹³⁶⁸. Selon le rapport annuel du Fonds au profit des victimes de 2005, les membres du personnel de la CPI contribuent également au Fonds au profit des victimes en offrant des prestations de services mais la nature de ces prestations n'est pas précisée¹³⁶⁹. Le Procureur de la CPI a aussi fait don au Fonds d'une montre Rolex offerte par l'émir du Qatar. Conformément au Statut et au Règlement du personnel de la Cour, les fonctionnaires ne sont pas autorisés à accepter de cadeaux¹³⁷⁰.

446. De nombreuses sociétés du secteur privé détenant des ressources financières équivalentes à celles de certains États, des moyens logistiques importants ainsi qu'une précieuse expertise peuvent constituer une source importante de contributions non-financières et financières. Des marques peuvent par exemple accepter de reverser à un Fonds une partie du prix d'un produit ou d'un service vendu en en faisant un argument de vente. Les Fonds internationaux d'assistance reçoivent très peu de contributions émanant du secteur privé. Le Fonds pour les victimes de torture¹³⁷¹ et le Fonds au profit des victimes¹³⁷² sont toutefois en train de développer leur recherche de fonds vers ce secteur. Les relations entre les Nations Unies et le secteur privé sont encouragées et encadrées par les Lignes directrices adoptées par

¹³⁶⁷ A/50/512, 6 octobre 1995, §13.

¹³⁶⁸ A/65/94, 24 juin 2010, §63. Une telle dépense aurait pu être prélevée sur les dépenses d'appui aux programmes prélevées sur les contributions volontaires ou bien sur le budget régulier des Nations Unies.

¹³⁶⁹ ICC-ASP/4/12, 29 septembre 2005, annexe B.

¹³⁷⁰ ICC-ASP/11/13, 28 août 2012, p. 15.

¹³⁷¹ Voir A/57/268, 26 juillet 2002, §40.

¹³⁷² Le FPV semble davantage se tourner vers des fondations que vers des entreprises privées, ICC-ASP/6/11, 14 septembre 2007, §10 ; TFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, p. 34.

le Secrétaire général en 2000 et révisées en 2009 sur la coopération entre les Nations Unies et le secteur des affaires¹³⁷³. Les lignes directrices adoptées par le Conseil de direction du Fonds au profit des victimes en mars 2012 sur la manière de solliciter des contributions financières de la part d'institutions privées¹³⁷⁴ témoignent de la volonté du Fonds d'orienter sa stratégie de financement vers le secteur privé. Selon ce document, le Fonds sollicite aussi des contributions en nature¹³⁷⁵. Et il ne peut recevoir que des contributions d'entités privées respectueuses de ses valeurs, et notamment des droits de l'homme. Le mandat du responsable de la levée de fonds recruté en 2015 par le FPV est aussi largement tourné vers le secteur privé¹³⁷⁶. L'UNICEF, qui détient une importante expertise en matière de relations avec le secteur privé et qui est un donateur important de ses propres Fonds d'affectation spéciale¹³⁷⁷, pourrait être consultée par les secrétariats des Fonds internationaux d'assistance.

447. Afin de faciliter les dons de particuliers, le Fonds au profit des victimes dispose depuis fin 2012 sur son site web d'un système de dons en ligne via PayPal¹³⁷⁸. Il est aussi possible de verser une contribution affectée spécifiquement au Fonds pour les victimes de torture à partir du site internet du HCDH¹³⁷⁹. Ce type de dons peut aussi être favorisé par l'obtention du statut juridique d' « *organisation de charité* » (*charitable status*). Il permet aux donateurs privés de déduire leurs dons de leurs impôts et les incite à la générosité. L'UNICEF récolte par exemple les dons de particuliers au travers de ses comités nationaux pouvant percevoir des dons déductibles des impôts en vertu des législations nationales¹³⁸⁰, et GAVI Alliance dispose également d'une fondation dotée de cette capacité¹³⁸¹. Le Fonds au profit des victimes avait entamé des démarches afin de s'associer avec la Fondation des Nations Unies à

¹³⁷³ [https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/un_business_partnerships/guidelines_principle_based_approach_between_un_business_sector.pdf]. Ces Lignes directrices visent principalement à s'assurer que les partenaires privés des Nations Unies respectent ses valeurs, notamment en matière de droits de l'homme, et que ces relations sont basées sur le respect de l'indépendance de l'Organisation, l'égalité de traitement, la transparence...

¹³⁷⁴ Trust Fund for Victims, Guidelines for accepting private contributions [http://www.trustfundforvictims.org/sites/default/files/media_library/documents/pdf/TFV_Guidelines_for_private_contributions.pdf]. Voir également ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §24.

¹³⁷⁵ *Ibid.*, §2. Voir également ICC-ASP/7/13, 3 septembre 2008, §33.

¹³⁷⁶ TFV press release, TFV is recruiting for a new fundraising position, 19 May 2015.

¹³⁷⁷ JIU/REP/2010/7, §18.

¹³⁷⁸ Au 30 juin 2013, le Fonds avait pu récolter plus de 36 000 euros sur son compte PayPal, ce qui équivaut approximativement à la contribution d'un État partie comme l'Estonie (30 000 euros) ou la Belgique (48 000 euros) sur la même période.

¹³⁷⁹ [<http://donatenow.ohchr.org/torture/CDONATE.aspx>].

¹³⁸⁰ La division française UNICEF France est une association régie par la loi de 1901, reconnue d'utilité publique à laquelle les dons ouvrent droit à une réduction d'impôts en vertu de l'article 200 du Code général des impôts.

¹³⁸¹ L'association caritative publique américaine GAVI Campaign a pour mission de récolter des fonds auprès du secteur privé déductibles des impôts conformément au principe du droit fiscal américain. Voir le site internet de l'association [<http://gavicampaign.org>].

New York qui aurait collecté des contributions pour son compte en permettant aux donateurs de bénéficier de déductions fiscales – aux États-Unis seulement –¹³⁸², mais cette stratégie n’a pas abouti. Selon son plan stratégique 2014-2017, le Fonds explore toujours différentes options pour assurer la déductibilité fiscale des contributions privées¹³⁸³. Le Fonds pour les victimes de la torture n’a pour l’instant que quelques donateurs privés mais DEXREL et le Conseil d’administration du Fonds ont décidé d’adopter une nouvelle stratégie de levée de fonds, consistant à solliciter les États membres non contributeurs et à amplifier leur activité de recherche de fonds auprès du secteur privé, notamment les fondations et les entreprises¹³⁸⁴. Le Fonds a jusqu’ici adopté une politique de discrétion. De l’aveu du secrétariat, sa faible notoriété lui permet de jouir d’une plus grande liberté par rapport aux États membres¹³⁸⁵. Le travail du Fonds, pourtant très transparent de l’intérieur, est souvent de nature confidentielle et ne bénéficie pas d’une grande publicité. Ces choix se justifient compte tenu du domaine d’action du Fonds, la torture constituant un sujet délicat. Augmenter la visibilité du Fonds exige davantage de transparence, de communication sur les projets financés ce qui peut s’avérer problématique dans le domaine de la torture. Toutefois, si il souhaite inciter ses donateurs à augmenter leurs contributions ou encourager de nouveaux donateurs à le soutenir, le Fonds doit effectivement s’engager dans cette voie, et communiquer davantage d’informations non-sensibles.

B) Les financements innovants : quelques exemples

1) Les taxes de solidarité perçues par UNITAID

448. Sur l’année 2013, les contributions reçues par UNITAID se sont élevées à près de 280 millions de dollars. Entre sa création en 2006 et la fin de l’année 2013, UNITAID a reçu de 2,2 milliards de dollars de contributions¹³⁸⁶. UNITAID est un mécanisme qui consiste à améliorer l’accès des populations des pays en développement aux traitements du VIH/sida, de la tuberculose et du paludisme. Il pallie les insuffisances du marché des médicaments dans les pays en développement en intervenant pour créer des marchés concurrentiels et inciter les fabricants et distributeurs de médicaments à investir, innover et fournir des produits de qualité

¹³⁸² ICC-ASP/8/18, 19 September 2009, §23.

¹³⁸³ TFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, p. 34.

¹³⁸⁴ [<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/UNVFT/Pages/FinancialsituationoftheFund.aspx>].

¹³⁸⁵ Entretien avec le personnel du secrétariat du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de la torture (janvier 2012).

¹³⁸⁶ UNITAID, Transformer les marchés, sauver des vies, Rapport annuel 2013, pp. 98-101 [http://unitaid.org/images/annual_report_2013/UTD_Annual_Report-FR.pdf].

à des prix abordables¹³⁸⁷. Plus de la moitié des ressources de ce mécanisme proviennent des recettes de diverses taxes de solidarité mises en place par ses donateurs. Ces taxes constituent des « *financements innovants pour le développement* » définis par UNITAID comme « *le recours à des moyens non traditionnels pour générer des financements additionnels en faveur de l'éradication de la pauvreté mondiale* ». UNITAID reçoit par exemple les recettes d'une taxe mise en place en 2005 par plusieurs États sur les billets d'avion. Les revenus générés par cette taxe représentent 64% du montant total des contributions recueillies par UNITAID entre 2006 et fin 2013, soit environs 1,37 milliard de dollars récoltés en huit ans, à partir de micro-contributions de 2 dollars en moyenne¹³⁸⁸. Cette taxe est à la charge des passagers et non des compagnies aériennes. Son montant varie selon les pays. Les passagers payent de 1 dollar de plus sur les billets achetés en classe économique à 40 dollars de plus sur les billets en première classe. Cette taxe est appliquée par neuf pays : le Cameroun, le Chili, la République du Congo, la France, Madagascar, le Mali, Maurice, le Niger et la Corée. Cette méthode favorise les contributions des pays en développement puisqu'elle permet de ne taxer que les individus qui ont des moyens suffisants. Certains États sont ainsi à la fois donateurs et bénéficiaires. Les pays fixent librement le taux de la taxe et peuvent décider de reverser la totalité des recettes ou seulement une partie à UNITAID. Cette taxe constitue une source de financement durable, stable – elle a résisté à la crise financière de 2008 et à des événements tels que l'éruption du volcan Eyjafjallajökull en Islande qui avait paralysé le trafic aérien pendant plusieurs semaines –, et ainsi prévisible, mais aussi dite « *indolore* » aussi bien pour l'économie des États qui la mettent en œuvre que pour le trafic aérien¹³⁸⁹. Elle a par exemple permis à la Norvège de verser à UNITAID plus de 21 millions de dollars en 2013, alors que sa contribution au Fonds pour les victimes de la torture pour la même année ne s'est élevée qu'à 113 975 dollars. En France, cette taxe permet de générer environs 160 millions d'euros par an et l'État s'est engagé à verser à UNITAID un montant annuel de 110 millions d'euros prélevés sur les recettes de la taxe sur la période 2011-2013. UNITAID insiste sur le fait que la mise en place de la taxe « *ne nécessite la création d'aucun processus ou mécanisme*

¹³⁸⁷ Pour un exemple d'action sur le marché des traitements pédiatriques contre le VIH, voir UNITAID, Cinq années d'innovation au service de la santé, Rapport annuel 2011, p. 24 [http://www.unitaid.eu/images/rapport_annuel_2011/UNITAID_RA2011_FR.pdf] ; UNITAID, Transformer l'accès aux traitements, Rapport annuel 2012, p. 18, [http://www.unitaid.eu/images/annual_report_2012/UNITAID_AR2012_FRENCH.pdf].

¹³⁸⁸ UNITAID, Rapport annuel 2013, *op. cit.* note 1386, p. 101.

¹³⁸⁹ En 2015, la compagnie Air France a cependant demandé au gouvernement français un moratoire sur la taxe sur les billets d'avion, prétextant qu'elle affecte sa compétitivité. Voir Le Monde, La direction d'Air France repart à la charge contre la « taxe Chirac », 4 mai 2015.

administratif nouveau – aucun coût supplémentaire »¹³⁹⁰. Elle peut être mise en place au moyen de lois ou de décrets. Chaque État décide ainsi des modalités selon lesquelles elle s'applique. En France, elle s'applique à tous les passagers pour tous les vols au départ du territoire français et les recettes sont collectées par la Direction générale de l'aviation civile.

449. La Norvège contribue également à l'action d'UNITAID en lui reversant une partie de sa taxe sur les émissions de CO₂. En France, une taxe de 0,2% sur les transactions financières s'appliquant aux transactions liées aux achats d'actions est entrée en vigueur en août 2012, et le gouvernement a annoncé que 10% des recettes seraient consacrés au développement et notamment à la lutte contre les pandémies. Une partie de la taxe européenne sur les transactions financières qui doit entrer en vigueur en 2017 pourrait être reversée à UNITAID¹³⁹¹. Afin d'inciter les gouvernements à mettre en œuvre une telle taxe, UNITAID a commandé une étude sur sa faisabilité vantant ses mérites¹³⁹².

450. En se fondant sur ce modèle, il serait possible d'envisager que certains États donnent leur accord à la mise en place d'une taxe sur les transports ferroviaires par exemple, s'élevant à quelques dollars ou centimes de dollars qui s'ajouteraient au prix des billets de train vendus, et seraient reversés à un Fonds international d'assistance. Une telle taxe représente un attrait politique pour les gouvernements qui l'appliquent, un argument marketing pour les entreprises par lesquelles elle transite qui peuvent informer leurs clients qu'en achetant des produits ou des services auprès d'eux, ils contribuent à une cause humanitaire, ainsi qu'une source colossale de revenus pour le Fonds auquel elle est reversée. Les modes de financement des Fonds français de garantie¹³⁹³, également fondés sur un principe de solidarité, permettent de se rendre compte de la liberté du législateur dans ce domaine. Bien que les Fonds étudiés ici ne puissent percevoir que des contributions volontaires, le terme volontaire ne fait référence qu'à la volonté du gouvernement de contribuer au Fonds, chaque État peut ensuite décider d'instituer des mécanismes internes de recouvrement de contributions ou taxes obligatoires, imposées à certains secteurs.

¹³⁹⁰ Voir UNITAID, Rapport annuel 2012, *op. cit.* note 1387, p. 17.

¹³⁹¹ *Ibid.*, p. 17 ; UNITAID appelle instamment à mettre les recettes de la taxe européenne sur les transactions financières au service de l'éradication de la pauvreté, Communiqué de presse.

¹³⁹² Taxe sur les transactions financières. Mode d'emploi en France, Étude commandée et financée par UNITAID, septembre 2011 [http://www.unitaid.eu/images/NewWeb/documents/Finance/utd_ttf-etude.pdf].

¹³⁹³ Voir *supra*, §54.

2) Le « Matching Fund » utilisé par GAVI Alliance

451. D'autres types de financements innovants ayant un caractère neutre peuvent être transposés au domaine de l'assistance aux victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire et constituer des sources d'inspiration pour débloquent davantage de ressources. GAVI Alliance (anciennement « *l'Alliance Globale pour les Vaccins et l'Immunisation* »), financé à hauteur de 37% par des financements innovants, utilise par exemple le « *Matching Fund* », un programme de partenariat public-privé ayant pour but de favoriser les contributions du secteur privé. Dans le cadre de cette initiative, le Royaume-Uni et la Fondation Bill & Melinda Gates se sont engagés à verser 130 millions de dollars pour s'aligner sur les contributions que le secteur privé aura versé à la fin de l'année 2015. Les entreprises, fondations ou organisations, mais aussi leurs clients, employés et partenaires commerciaux sont de cette manière incités à contribuer pour atteindre le montant de 130 millions de dollars, afin que cette somme puisse être doublée pour atteindre l'objectif final de 260 millions de dollars¹³⁹⁴.

Les Fonds internationaux d'assistance pourraient s'inspirer de certaines de ces méthodes pour augmenter leurs ressources. Il n'existe pas d'information publique concernant d'éventuels débats sur ce thème au sein des Fonds. Par ailleurs, la mise en œuvre de tels procédés nécessite pour chacun des Fonds de disposer de personnel exclusivement dédié et spécialisé dans la recherche de fonds, chargé d'identifier les méthodes les plus adéquates et de négocier leur mise en application avec les donateurs.

En dehors de ces stratégies de financement, le respect de certains principes de gouvernance contribue également à augmenter les ressources des Fonds. Ces principes visent à attirer les donateurs et à les rassurer.

Sous-section II – Des principes de gouvernance

452. Certains facteurs qui déterminent le versement de contributions et le montant de celles-ci sont hors du contrôle des Fonds : le manque de ressources des donateurs potentiels, la crise financière mondiale, l'absence d'adhésion d'un État, d'un individu ou d'une

¹³⁹⁴ Voir GAVI Alliance, Borchure, Matching Fund de GAVI, août 2013. Voir également le site internet de GAVI Alliance [<http://www.gavi.org/funding/give-to-gavi/gavi-matching-fund/>].

entreprise à la cause défendue par le Fonds. D'autres facteurs sont néanmoins à leur portée. Il leur appartient d'encourager la confiance des donateurs. Pour ce faire, ces derniers doivent savoir comment leur contribution est investie (B) et quelles sont ses retombées (C). Ils doivent aussi avoir le sentiment que leur don est bien utilisé au sein d'un mécanisme efficace, qu'il n'est pas gaspillé ou détourné (D). Afin d'optimiser leurs chances d'obtenir des contributions, les Fonds doivent s'adresser à toutes les catégories de donateurs potentiels (E). Lorsque les donateurs acceptent de s'engager auprès des Fonds, les contributions pluriannuelles améliorent la prévisibilité de l'aide aux victimes (A).

A) Des contributions prévisibles – les engagements pluriannuels

453. Les contributions pluriannuelles versées aux Fonds améliorent la prévisibilité de la gestion des ressources (1), et favorisent l'octroi de subventions pluriannuelles aux organisations bénéficiaires (2).

1) Les contributions pluriannuelles

454. Les contributions pluriannuelles étalées sur plusieurs années permettent aux Fonds d'avoir la garantie qu'ils recevront des contributions chaque année sur une période donnée, et de connaître à l'avance le montant qu'ils pourront redistribuer sur cette période, le montant total étant généralement réparti de manière égale pour chaque année. Ils peuvent ainsi mieux gérer leurs ressources et adapter leur recherche de fonds en conséquence.

455. Les Fonds internationaux d'assistance ont grandement besoin d'un financement plus stable. Les contributions volontaires qui leur sont versées sont extrêmement irrégulières, tant dans le temps que dans leurs montants. Le Conseil d'administration du Fonds pour les victimes de torture souligne constamment le besoin de régularité des contributions au Fonds afin de pouvoir apporter un appui continu aux projets¹³⁹⁵. Toutefois, les subventions accordées par ce Fonds sont désormais temporaires. Certains donateurs réguliers interrompent leurs contributions d'une année sur l'autre. Ces interruptions peuvent être passagères. L'Allemagne qui est un des donateurs les plus importants du Fonds pour les victimes de torture depuis 1983 a par exemple interrompu ses contributions en 2005 et 2006. Ces

¹³⁹⁵ Voir A/41/706, 14 October 1986, Annex, §2. Voir également la résolution 44/145 de l'Assemblée générale, 15 décembre 1989, §3.

interruptions peuvent aussi être définitives. Le Japon a contribué au Fonds pour les victimes de torture tous les ans entre 1986 et 2003, après quoi il a cessé ses contributions. Il a aussi cessé de contribuer au Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage après 2010¹³⁹⁶. La France a également cessé de contribuer à l'UNVFVT après 2010 et à l'UNVFVS après 2005. Ces pertes de soutien peuvent avoir d'importantes répercussions sur les politiques d'attribution des subventions des Fonds et sur l'assistance aux victimes, si elles ne sont pas compensées par les contributions de nouveaux donateurs ou des contributions plus élevées d'autres donateurs. Pour certains donateurs, il ne s'agit pas véritablement de perte de soutien, dans la mesure où leurs contributions sont ponctuelles. Le Bhoutan a par exemple versé une seule contribution à l'UNVFVT en 1993. Les montants des contributions peuvent également chuter brutalement. La contribution de l'Irlande au Fonds pour les victimes de torture est passée de 378 000 dollars en 2008 à 140 000 dollars en 2009. En 2007, le montant des contributions au Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage a chuté de 70%, avant de remonter l'année suivante. Ces fluctuations rendent le niveau de ressources des Fonds imprévisible et instable. Ils sont donc dans l'incapacité de prévoir leur niveau de ressources d'une année sur l'autre et doivent constamment s'adapter. Ceci était particulièrement problématique pour le Fonds pour les victimes de torture qui, avant d'adopter une politique de financement temporaire, était installé dans des relations à long terme avec ses bénéficiaires. Les organisations candidates ne pouvaient pas compter sur le maintien du montant de leur subvention d'une année sur l'autre. La difficulté de prévision des ressources sur le long terme est l'un des principaux risques liés à la gestion des Fonds d'affectation spéciale identifié par le Corps commun d'inspection chargé du contrôle des Nations Unies, qui recommande donc aux chefs de secrétariats des organismes du système des Nations Unies de veiller à ce que ces risques soient évalués et à ce que des mesures soient prises pour y faire face¹³⁹⁷.

456. Aux Nations Unies, aucune règle n'empêche la réception de contributions pluriannuelles. Le HCDH a par exemple conclu un accord de financement avec la Norvège qui garantit des contributions sur trois ans au Fonds pour les victimes de la torture (mais pas

¹³⁹⁶ Voir également l'exemple de l'Italie, donateur régulier de l'UNVFVT depuis 1987 et qui a interrompu ses contributions en 1988 et 1989, puis en 2003 et 2004, et a cessé de contribuer après 2009.

¹³⁹⁷ Voir JIU/REP/2010/7, §30, recommandation 3.

au Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage)¹³⁹⁸. Le Conseil d'administration ainsi que DEXREL encouragent ce type d'engagements mais au vu de l'irrégularité de la plupart des contributions aux Fonds d'assistance des Nations Unies de tels accords semblent difficiles à obtenir. S'agissant du Fonds au profit des victimes, grâce aux efforts du Conseil de direction et du Secrétariat, le Fonds a obtenu un engagement sur quatre ans (2012-2015) du gouvernement finlandais d'un montant total de 800 000 euros. Cette contribution est affectée aux programmes du Fonds en faveur des victimes de violences sexuelles en RDC et en Ouganda¹³⁹⁹. En septembre 2013, le directeur exécutif du Fonds annonçait que d'autres donateurs pourraient prochainement suivre la même voie¹⁴⁰⁰. En effet, lors de la 12^{ème} session de l'Assemblée des États Parties de novembre 2013, la Suède, à travers l'Agence suédoise de coopération internationale au développement, a également annoncé le versement de la contribution la plus importante jamais reçue par le Fonds, s'élevant à 4,2 millions d'euros et s'étalant sur trois ans, de 2013 à 2015¹⁴⁰¹. Ces engagements pluriannuels sont extrêmement positifs mais encore trop rares. Tous les trois ans, le Fonds mondial reconstitue ses ressources en organisant des rencontres qui s'achèvent sur une conférence de promesses de contributions pour les trois années à venir ouverte aux donateurs publics. À cette occasion, le Fonds reçoit de nombreuses promesses de contributions pluriannuelles¹⁴⁰². Ce forum est l'occasion pour le Fonds de convaincre les donateurs, de leur exposer ses besoins, son travail, ses résultats¹⁴⁰³. Les contributions pluriannuelles permettent aussi aux Fonds d'accorder des subventions pluriannuelles à leurs bénéficiaires.

2) Les subventions pluriannuelles

457. La prévisibilité des contributions permet aux Fonds d'informer leurs bénéficiaires des sommes disponibles à l'avenir, voire de leur accorder des subventions étalées sur plusieurs années. Cela permet une meilleure planification des projets menés auprès des victimes. L'évaluation de projets en faveur de victimes de violences sexuelles dans le Nord-

¹³⁹⁸ En 1989, le gouvernement italien a également annoncé une contribution de 40 millions de lires par an à l'UNVFVT sur trois ans (A/45/633, 24 octobre 1990, Annexe, § 7). En 2000, le Brésil a versé à l'UNVFVS une contribution de 30 000 dollars US sur trois ans.

¹³⁹⁹ TFV press release, Sweden Contributes €4.2 Million To The TFV, 25 November 2013.

¹⁴⁰⁰ Informations fournies par courrier électronique par Pieter De Baan, directeur exécutif du Fonds au profit des victimes (septembre 2013).

¹⁴⁰¹ TFV press release, Sweden Contributes €4.2 Million To The TFV, 25 November 2013.

¹⁴⁰² Ces promesses de dons sont aussi complétées par des contributions *ad hoc* qui peuvent intervenir à tout moment.

¹⁴⁰³ Entretien avec Etienne Michaud, membre du bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (juillet 2012).

Kivu (RDC) financés par le Fonds au profit des victimes a démontré qu' « *il serait plus avantageux de prévoir dès la conception du projet des actions sur plusieurs années, et non d'étendre le projet initial au bout de six mois ou un an d'intervention* »¹⁴⁰⁴. Selon le Fonds, le manque de contributions pluriannuelles affecte la mise en œuvre et la durabilité des projets qu'il finance¹⁴⁰⁵. Il souhaite donc s'engager dans des relations à plus long terme avec ses donateurs aussi bien qu'avec ses partenaires d'exécution¹⁴⁰⁶. Financer des projets sur plusieurs années permettrait aussi d'économiser le coût et le temps nécessaire pour présenter et traiter des demandes de subvention chaque année. Le BSCI a émis une recommandation aux Fonds humanitaires dans ce sens¹⁴⁰⁷. Afin de se conformer à cette recommandation, et de garantir la viabilité et la capacité de planification des organisations bénéficiaires, le Fonds pour les victimes de la torture a entrepris un programme pilote de financement pluriannuel sur trois ans de 2010 à 2012 au profit d'un groupe d'organisations entretenant des relations de longue date avec le Fonds mettant en œuvre des projets de modeste dimension. Ces subventions sur plusieurs années ont été accordées sous réserve de la disponibilité des fonds qui demeure incertaine. Toutefois, cette décision n'a pas été transcrite dans les lignes directrices du Fonds qui prévoient que « *les subventions du Fonds couvrent une période de mise en œuvre de 12 mois maximum* »¹⁴⁰⁸. Ces initiatives pourraient toutefois aller à l'encontre de la circulaire du Secrétaire général sur la gestion des Fonds d'affectation spéciale selon laquelle la programmation des ressources des Fonds généraux d'affectation spéciale est annuelle ou pour une courte période¹⁴⁰⁹.

458. La visibilité des ressources disponibles dans le temps n'est toutefois pas obligatoire pour permettre l'attribution de subventions pluriannuelles. En mars 2011, le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes s'est par exemple engagé à verser à ses bénéficiaires environs 750 000 dollars sur une période de 36 mois alors qu'il ne disposait que de 463 000 dollars au 31 décembre 2011. Ce type de gestion est risqué et c'est d'ailleurs certainement une des raisons pour lesquelles ce Fonds n'a pas pu lancer de nouveau cycle de

¹⁴⁰⁴ Fonds au profit des victimes, Rapport sur l'état d'avancement des programmes, Hiver 2012, *op. cit.* note 541, p. 31.

¹⁴⁰⁵ TFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, p. 30.

¹⁴⁰⁶ *Ibid.*, p. 35.

¹⁴⁰⁷ Voir AUD/01835/07, §26, recommandation 4.

¹⁴⁰⁸ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §13-14, 16. En 2009, le Conseil d'administration de l'UNVFVS a aussi adopté « *de nouvelles directives et orientations qui comprennent des dispositions concernant une politique de financement sur deux ans, sous réserve de la disponibilité des fonds* » (A/64/306, 18 août 2009, §25), avant de se déclarer en faveur du maintien d'une modalité de financement annuelle, A/67/269, 8 août 2012, §18. Voir les Lignes directrices de l'UNVFVS (2013), §21.

¹⁴⁰⁹ ST/SGB/188, §13.

subvention au cours des années suivantes, les contributions qu'il recevait par la suite lui permettant seulement d'honorer ses engagements passés. Comme le Fonds pour les victimes de la traite des personnes, le Fonds mondial de lutte contre le sida a adopté depuis quelques années un mode de gestion dit « *agressif* », en accordant des subventions sur plusieurs années au-delà des ressources dont il dispose, et même au-delà de celles promises par ses donateurs dans le cadre d'engagements pluriannuels¹⁴¹⁰. Toutefois, son niveau de ressources en continuelle augmentation l'autorise à prendre ce type de risque.

459. Enfin, les contributions pluriannuelles aux Fonds ne favorisent le versement de subventions pluriannuelles aux organisations bénéficiaires que si les donateurs des Fonds n'assortissent pas leur contribution de termes trop courts. Les contributions de l'Allemagne au Fonds pour les victimes de torture doivent par exemple être dépensées dans l'année suivant leur date de réception. Le Fonds ne peut donc pas les conserver pour effectuer des versements sur plusieurs années. En tout état de cause, en raison du manque de ressources, le Fonds utilise la totalité des contributions qu'ils reçoit dans l'année et n'est pas en position de les conserver¹⁴¹¹.

B) Transparence et visibilité

460. Assurer la visibilité de l'action des Fonds internationaux d'assistance nécessite de communiquer (2) les informations publiques relatives à leur action (1).

1) La publicité des informations

461. Lorsque certains mécanismes sont amenés à gérer des centaines de millions, voire des milliards de dollars, cela implique nécessairement un besoin de transparence. Des donateurs ne peuvent accepter d'investir des sommes aussi colossales dans une initiative que si ils sont dans la capacité de pouvoir vérifier et contrôler leur utilisation. Conscient de cette exigence, UNITAID applique une politique de transparence absolue¹⁴¹². Toutes les décisions de son Conseil d'administration, les projets subventionnés, les accords d'UNITAID avec ses

¹⁴¹⁰ Entretien avec Etienne Michaud, membre du bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, (juillet 2012).

¹⁴¹¹ Informations fournies par courrier électronique en juillet 2013 par Ennio Boati, First Donor and External Relations Officer, Office of the High Commissioner for Human Rights.

¹⁴¹² Voir la Politique de transparence d'UNITAID, approuvée par le Conseil d'administration d'UNITAID le 9 mai 2007 [http://www.unitaid.eu/images/governance/transparency_policy_fr.pdf].

partenaires et entre partenaires et bénéficiaires, les budgets des projets, les évaluations des performances, les politiques adoptées sont disponibles sur son site internet¹⁴¹³. Les autres documents peuvent être obtenus sur demande. Conformément au principe général de la plus grande communication possible des dossiers, la confidentialité demeure l'exception. De même, au Fonds mondial de lutte contre le sida, seules les enquêtes internes et externes menées par le Bureau de l'Inspecteur Général sont confidentielles¹⁴¹⁴.

462. Aux Fonds du HCDH, la plupart des informations sont confidentielles. En 1993, le Fonds pour les victimes de la torture a égratigné la confidentialité presque absolue qui régnait jusqu'à lors en communiquant le nom ou seulement l'acronyme de ses organisations bénéficiaires, puis à partir de 1995, le type d'assistance fournie par chacune et l'aire géographique dans laquelle sont réalisés les projets. Hans Danelius, membre du Conseil d'administration du Fonds torture de 1983 à 1988 explique cette pratique : « *Chaque fois que cela a été possible, le Conseil d'administration s'est efforcé de rencontrer les responsables des grands projets. Dans plusieurs cas, de telles rencontres n'ont pas pu être organisées, généralement à cause de la réticence ou de l'impossibilité des responsables à quitter leur pays. En raison des risques encourus par certaines organisations, il est arrivé que des subventions aient été versées par des voies indirectes. Par conséquent, la confidentialité était une nécessité et nous faisons attention de ne pas mentionner les noms des pays dans les documents officiels* »¹⁴¹⁵. Le Fonds pour les victimes de torture dispose donc de peu de matériaux pour augmenter sa visibilité et attirer l'attention sur son travail. Outre les informations nécessaires aux organisations pour présenter une demande de subvention, il publie seulement une liste sommaire de ses donateurs et bénéficiaires, quelques informations relatives à sa situation financière et la définition de la torture qu'il applique. Elizabeth Odio Benito, ancien membre du Conseil d'administration avait qualifié le Fonds en 2007 de « *héros méconnu* »¹⁴¹⁶.

463. Aucun des Fonds internationaux d'assistance ne publie les accords qu'il conclue avec ses bénéficiaires ou avec ses donateurs. Les rapports narratifs et financiers présentés par

¹⁴¹³ [<http://www.unitaid.eu/en/>]

¹⁴¹⁴ Entretien avec Etienne Michaud, membre du bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (juillet 2012).

¹⁴¹⁵ Voir Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Reconstruire des vies : 25 ans du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture*, op. cit. note 104, p. 79.

¹⁴¹⁶ Elizabeth Odio Benito, « Une force tranquille » in Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Reconstruire des vies : 25 ans du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture*, op. cit. note 104, p. 60.

les organisations subventionnées et les Fonds eux-mêmes ne sont pas non plus rendus publics. Au Fonds pour les victimes de la torture, même les informations fournies aux donateurs restent générales, afin de préserver la sécurité des bénéficiaires. La nature du mandat des Fonds internationaux d'assistance les pousse à rester discrets, toutefois, conscients du fait que la transparence et la publicité constituent la contrepartie de contributions plus conséquentes, ils tâchent d'évoluer en ce sens. En 2004, le BSCI avait indiqué à propos de l'UNVFVT que certains donateurs avec lesquels il s'est entretenu « *seraient davantage disposés à verser une contribution au Fonds si ses besoins et l'orientation de ses activités leur étaient expliqués avec conviction* »¹⁴¹⁷. Il est probable que la décision du Fonds au profit des victimes de recourir à un processus transparent comprenant un appel public à projets pour sélectionner ses partenaires en RCA, rompant ainsi avec l'opacité de la procédure utilisée en Ouganda et en RDC, ait influé sur les contributions volontaires¹⁴¹⁸.

2) La communication des informations publiques

464. Aux Fonds humanitaires, la communication autour des informations de nature publique est limitée. Ces Fonds émettent des rapports périodiques à l'intention de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme, certains très brefs, d'autres plus fournis suivant les années, et dans l'ensemble peu attractifs¹⁴¹⁹. Ils y décrivent l'activité du Fonds au cours de l'année écoulée, font état souvent succinctement des décisions des conseils d'administration et des contributions reçues pendant l'année. Ces Fonds ne diffusent pas de rapport annuel destiné au public, malgré les recommandations du BSCI en ce sens¹⁴²⁰. Désireux de rester discret compte tenu des risques encourus par les organisations et victimes bénéficiaires de ses subventions¹⁴²¹, et conscient de la nécessité d'augmenter sa visibilité pour attirer les donateurs, le Fonds pour les victimes de la torture peine à trouver le juste équilibre. Il a entrepris tout au long de son existence diverses initiatives pour assurer la visibilité de son

¹⁴¹⁷ Voir E/CN.4/2005/55, §60.

¹⁴¹⁸ Voir *infra*, §517.

¹⁴¹⁹ En vertu de la règle 76 de son Règlement, le Conseil de direction du Fonds au profit des victimes soumet un rapport annuel à l'AEP, similaire à ceux des Fonds du HCDH, succinct et peu attractif.

¹⁴²⁰ Le BSCI avait recommandé la production d'un rapport annuel sommaire largement diffusé, accessible à un lectorat populaire et divers à partir du site Web du Fonds, et envoyé aux donateurs potentiels, retraçant les difficultés rencontrées par le Fonds au même titre que ses réalisations, l'histoire du Fonds et celle de ses donateurs. Voir E/CN.4/2005/55, recommandation 12.

¹⁴²¹ A/41/706, 14 October 1986, Annex, §4. Voir également la résolution 44/145 de l'Assemblée générale, 15 décembre 1989, §7.

action, mais de faible envergure, telles que la publication d'une brochure¹⁴²², d'un ouvrage retraçant l'histoire du Fonds et rassemblant des témoignages d'anciens membres de son Conseil d'administration¹⁴²³, d'un document explicitant sa mission (*mission statement*)¹⁴²⁴, ou encore la mise en ligne de témoignages vidéo de responsables de projets financés par le Fonds¹⁴²⁵. Le Fonds a également été inclus parmi les programmes pour lesquels des contributions sont annoncées dans le cadre de la Conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions aux activités de développement¹⁴²⁶. Il n'est pas certain que ces initiatives soient suffisantes pour améliorer véritablement la notoriété du Fonds auprès du public et susciter davantage de contributions.

465. Le domaine d'action du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage est moins controversé que la torture, cependant le Fonds manque de ressources pour assurer la publicité de son action. Selon le rapport du BSCI, en raison du manque de visibilité du Fonds, les organisations candidates découvrent principalement son existence à travers d'autres organisations, ce qui favorise la concentration des demandes de subvention émises, provenant des mêmes régions. Par exemple, en 2005, 59% des subventions ont été accordées à des organisations en Asie, dont 66% provenant d'Inde. Il a ainsi notamment recommandé une amélioration de la page internet du Fonds, une plus grande diffusion de la brochure, la création de newsletters et une plus large publicité de l'impact du Fonds¹⁴²⁷. Le Secrétaire général a également reconnu la nécessité d'accroître la notoriété et le rayonnement du Fonds en faisant mieux connaître les résultats de son action pour améliorer sa situation financière¹⁴²⁸.

¹⁴²² La brochure de l'UNVFVT a été publiée en 2014 puis révisée [<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Torture/UNVFVT/BrochureUNVFVT.pdf>]. Voir également celle de l'UNVFVS, publiée pour la première fois en 2005 puis révisée [<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Slavery/UNVTCFS/BrochureSlaveryFund2016.pdf>]; ainsi que celle du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes publiée en 2011 puis révisée [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Human-Trafficking-Fund/UNVTF_brochure2015.pdf].

¹⁴²³ Voir Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Reconstruire des vies : 25 ans du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture*, *op. cit.* note 104.

¹⁴²⁴ Fonds de contributions volontaires pour les victimes de la torture, Mission du Fonds, *op. cit.* note 1347.

¹⁴²⁵ En 2013, le Fonds en faveur des victimes de la traite a publié un recueil de témoignages de victimes assistées par le Fonds, financé grâce à une contribution financière de l'Australie [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Fund/UNVTF_brochure2013_210x210_LORES03.pdf].

¹⁴²⁶ Pour d'autres exemples d'initiatives, voir A/41/706, 14 October 1986, Annex, §4-5 ; A/45/633, 24 octobre 1990, Annexe, §9-11.

¹⁴²⁷ Voir AUD/01835/07, §36-38, recommandation 7.

¹⁴²⁸ A/70/299, 7 août 2015, §12.

466. Contrairement aux Fonds humanitaires, les Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes et le Fonds au profit des victimes de la CPI publient depuis quelques années des rapports périodiques à l'intention du public¹⁴²⁹. Pour renforcer sa visibilité, le Fonds au profit des victimes effectue des visites sur le terrain visant à promouvoir ses actions et celles de ses partenaires¹⁴³⁰. Il est le seul à publier des communiqués de presse sur son actualité (nomination des membres du Conseil de direction, donation importante, sortie d'un rapport public...). Il prévoit d'intensifier encore davantage les actions de communication autour de ses activités et notamment d'avoir recours à des ambassadeurs de bonne volonté pour solliciter le soutien financier de fondations privées¹⁴³¹. Le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes a lancé une campagne de levée de fonds intitulée *Blue heart – Have a heart for victims of human trafficking*. Les organisations subventionnées par ce Fonds doivent en outre assurer sa visibilité en indiquant qu'elles ont reçu une subvention sur leur site internet et les documents imprimés¹⁴³².

467. Si le secteur d'intervention des Fonds internationaux en faveur des victimes pousse ces derniers à adopter des modes de gestion fermés, tous s'efforcent d'accroître la transparence et la visibilité de leur action dans la perspective d'attirer les donateurs. Le manque de ressources et le désir des conseils d'administration et de direction de ne pas amputer les sommes destinées à l'aide aux victimes constituent également un des freins à cette visibilité. Dans ce domaine, le soutien gratuit d'agences de communication et de publicité, disposées à offrir aux Fonds des contributions en nature, serait particulièrement bienvenu¹⁴³³.

C) La performance

468. Évaluer les performances des projets permet aux donateurs de percevoir les résultats obtenus grâce à leur contribution. Certains mécanismes de financement comme UNITAID mesurent les progrès réalisés grâce au développement d'indicateurs clés de

¹⁴²⁹ Le Fonds au profit des victimes publie deux rapports par an. Le premier date de l'automne 2009, alors que le Fonds a commencé ses activités en 2007. Le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes en publie un par an depuis sa création en 2011. Le Fonds pour mettre fin à la violence contre les femmes publie également un rapport annuel depuis 2010, bien qu'il ait été créé en 1996.

¹⁴³⁰ Fonds au profit des victimes, Rapport sur l'état d'avancement des programmes, Hiver 2012, *op. cit.* note 541, p. 4.

¹⁴³¹ TFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, pp. 22-23, 34, 36-38.

¹⁴³² Lignes directrices du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes (2011), §6.

¹⁴³³ Voir TFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, p. 37-38.

performance sur lesquels un rapport est présenté chaque année¹⁴³⁴. Le Fonds mondial de lutte contre le sida pousse cette logique à son paroxysme en adoptant un modèle de financement basé sur la performance pour responsabiliser les bénéficiaires et s'assurer de l'efficacité et de la rentabilité des programmes financés. Afin d'obtenir le renouvellement de leur financement, ces derniers doivent démontrer de bons résultats par rapport aux cibles de performance définies par les pays eux-mêmes et approuvées par le Fonds mondial. Ce dernier utilise la preuve de la performance des projets comme argument pour obtenir de nouveaux financements.

469. Conditionner la sélection des projets en fonction de leur performance ne va pas nécessairement dans l'intérêt des individus bénéficiaires. Cette logique se situe à l'opposé de la politique longtems suivie par le Conseil de direction du Fonds pour les victimes de la torture qui a rejeté pendant plus de 30 ans toute sélection compétitive des projets. Au sein des Fonds internationaux d'assistance, la performance est principalement mesurée grâce aux rapports soumis par les bénéficiaires contenant des informations sur la manière dont la subvention a été utilisée et les résultats obtenus¹⁴³⁵. Mais comme mentionné plus haut, ces rapports ne sont pas rendus publics. En complément, les secrétariats et les membres des conseils d'administration effectuent des visites des projets. Celles-ci font l'objet de rapports confidentiels. Enfin, les Fonds demandent aussi aux organisations subventionnées d'effectuer des audits réguliers, dont les résultats ne sont pas publiés. Ici, encore la confidentialité constitue un frein à l'efficacité du financement des Fonds internationaux d'assistance. En 2004, le Bureau des services de contrôle interne avait noté des lacunes dans l'évaluation des résultats obtenus grâce aux subventions du Fonds du Fonds pour les victimes de torture¹⁴³⁶. Il avait alors recommandé au secrétariat et au Conseil d'informer les donateurs de l'impact de leur travail, notamment en permettant aux bénéficiaires de subventions de s'exprimer sur leurs activités lors des réunions de donateurs, et de procéder à des évaluations internes et externes des projets¹⁴³⁷. En réponse à ces recommandations, le Fonds a publié un ouvrage contenant des informations relatives à l'impact des subventions qu'il accorde sur la vie des victimes et

¹⁴³⁴ Voir UNITAID, *Transformer les marchés, ajouter de la valeur, Indicateurs clés de performance*, 2013 [http://www.unitaid.eu/images/kpi/2013/fr/UNITAID_KPI_FR.pdf].

¹⁴³⁵ En 2008, l'UNVFVS a « *décidé de demander aux bénéficiaires de présenter des rapports d'évaluation d'impact deux ans après l'achèvement de leur projet* » (A/64/306, 18 août 2009, §23).

¹⁴³⁶ E/CN.4/2005/55, §54-57.

¹⁴³⁷ *Ibid.*, §60, §71, et recommandation 16. Selon le BSCI, « *De la démonstration claire de l'impact positif du Fonds sur les victimes de la torture dépend l'augmentation de ses ressources financières* » (§76). Voir également AUD/01835/07, §38, recommandation 7 et 12, sur la publicité qui devrait être donnée à l'impact du Fonds.

depuis 2005 des organisations bénéficiaires sont invitées aux réunions avec les donateurs afin d'illustrer l'impact du Fonds¹⁴³⁸.

470. Le Fonds au profit des victimes est plus avancé dans ce domaine. Il procède régulièrement à des évaluations internes et externes des projets qu'il finance et publie les résultats. Le Fonds a mené une évaluation interne de ses programmes en 2010 et une évaluation interne de l'impact environnemental de ses projets en septembre 2012 comme exigé par la Suède, l'un de ses principaux donateurs. En 2013, il a mandaté un consultant externe, le Centre international de recherche sur les femmes, pour mener une évaluation indépendante des projets financés en RDC et dans le nord de l'Ouganda, sur la base de critères tels que la pertinence, l'efficacité, la rentabilité, et la durabilité. Le rapport d'évaluation, publié en novembre 2013¹⁴³⁹, indique que les programmes du Fonds affichent dans l'ensemble de bons résultats avec des degrés d'efficacité variables et ont constitué une réponse pertinente aux conséquences des conflits.

471. L'évaluation de l'utilité des projets est importante pour les donateurs qui apprécient de connaître la manière dont leur contribution a été utilisée, et l'impact qu'elle a eu sur la réhabilitation des victimes. Mais quels facteurs influencent réellement les contributions ? Si pour certains donateurs l'efficacité des projets semble véritablement déterminante¹⁴⁴⁰, la transparence peut sans doute être considérée comme suffisante pour d'autres. Le Fonds au profit des victimes a développé des indicateurs de performance et des objectifs à atteindre lui permettant d'évaluer ses projets et publie les résultats qu'ils soient positifs ou négatifs. Par exemple, un rapport d'évaluation concernant des projets d'assistance à des victimes de violences sexuelles au Nord-Kivu fait état de résultats encourageants mais

¹⁴³⁸ A/60/215, 10 août 2005, §33, 37. Sur l'impact des projets du Fonds, voir aussi A/58/284, 14 août 2003, §25-35.

¹⁴³⁹ Centre international de recherche sur les femmes, Évaluation externe des programmes menés par le Fonds au profit des victimes dans le nord de l'Ouganda et en République démocratique du Congo. Vers une approche pour les interventions à venir, Novembre 2013 [http://www.trustfundforvictims.org/sites/default/files/media_library/documents/pdf/ICRWTFVExternalProgEvaluation2013Final%20-%20version%20française%202.pdf].

¹⁴⁴⁰ Voir l'étude publiée par le Royaume-Uni en 2011 visant à évaluer l'impact réel des contributions volontaires versées par l'État, dans le but d'en supprimer certaines. Le Fonds mondial et Gavi Alliance font partie des organismes que le Royaume-Uni a décidé de continuer à financer à l'issue de cette étude. L'État a décidé de ne pas mettre fin au financement accordé à certains organismes peu performants mais menant des activités à caractère humanitaire et souffrant d'un manque de financement, mais tout en exigeant une amélioration rapide de leurs performances. Voir Department for International Development, UK aid : Changing lives, delivering results, 2011, pp. 33-35 [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67584/BAR-MAR-summary-document-web.pdf].

mitigés¹⁴⁴¹. L'obtention de résultats imparfaits ne semble pas avoir eu d'effet négatif sur le montant des contributions au Fonds. La performance des projets financés doit donc être évaluée, mais celle-ci ne doit pas conditionner le renouvellement des subventions. En effet, conformément à la politique du Conseil d'administration du Fonds pour les victimes de torture, un projet moins performant que d'autres peut être absolument essentiel pour des victimes de violations si il est le seul auquel elles ont accès. Certains projets ne sont efficaces que sur le long terme, d'autres peuvent par exemple avoir un faible impact sur le niveau de vie économique des victimes mais un impact positif sur leur réhabilitation psychologique. La performance d'un projet peut également être subjective, différente pour chaque victime. L'insertion du critère du mérite de la proposition parmi les nouveaux critères de sélection des projets financés par le Fonds pour les victimes de torture risque malheureusement d'entraîner la prise en compte de la performance des projets lors de la sélection des demandes.

Afin de favoriser un impact positif des projets financés sur les victimes et de rassurer les donateurs, les Fonds doivent aussi contrôler la bonne gestion des subventions par les organisations bénéficiaires. Le fonctionnement du Fonds lui-même doit aussi être soumis à des contrôles.

D) Le contrôle

472. Afin de garantir la bonne utilisation des contributions volontaires, tant les organisations bénéficiaires des subventions (1) que les Fonds eux-mêmes doivent être soumis à des contrôles (2).

1) Le contrôle des projets : suivi des flux financiers et lutte anti-corruption

473. Afin de rassurer les donateurs, les Fonds doivent démontrer qu'ils contrôlent l'utilisation des subventions et en particulier les risques de fraude ou de mauvaise gestion¹⁴⁴².

¹⁴⁴¹ Fonds au profit des victimes, Rapport sur l'état d'avancement des programmes, Hiver 2012, *op. cit.* note 541, pp. 26-32.

¹⁴⁴² Les malversations et le détournement de fonds constituent l'un des principaux risques liés à la gestion des fonds d'affectation spéciale identifiés par le Corps commun d'inspection chargé du contrôle des Nations Unies. Il recommande aux chefs de secrétariat de veiller à ce que des mesures soient prises pour y faire face. Voir JIU/REP/2010/7, §30.

Pour ce faire, ils ont divers moyens à leur disposition. Dans l'ensemble, le contrôle des projets est devenu plus complet et s'est durci avec le temps.

a) Le régime spécial des nouveaux candidats

474. Le risque de fraude est particulièrement élevé pour les nouveaux candidats à une subvention. Les Fonds doivent donc mettre en place un système de contrôle accru veillant à s'assurer que l'organisation existe réellement, qu'elle effectue un travail sérieux et que le projet proposé n'est pas fictif. Au Fonds pour les victimes de la torture, les organisations qui sollicitent une subvention pour la première fois doivent avoir au moins un an d'existence¹⁴⁴³, fournir des informations sur leurs activités passées, une copie de leurs statuts et de leur acte d'enregistrement, les CV de leur personnel démontrant qu'ils ont l'expérience requise, un questionnaire renseignant sur la structure financière de l'organisation¹⁴⁴⁴ et au moins deux lettres de recommandation de donateurs, d'organismes compétents ou d'experts dans le domaine de l'assistance aux victimes de la torture¹⁴⁴⁵. Les rapporteurs spéciaux peuvent également recommander des organisations fiables aux secrétariats des Fonds des Nations Unies¹⁴⁴⁶. Une visite de ces nouveaux candidats est systématiquement effectuée avant tout premier versement d'une subvention¹⁴⁴⁷, dont le montant est par ailleurs plafonné à un niveau plus bas que pour les autres candidats. Une autre visite est ensuite effectuée un an après le versement de cette première subvention. Le Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage exige aussi des nouveaux bénéficiaires des rapports intermédiaires soumis en cours d'année¹⁴⁴⁸.

b) Les rapports

475. Tous les Fonds demandent aux organisations bénéficiaires de subventions de leur soumettre des rapports périodiques narratifs et financiers attestant de la manière dont la subvention a été utilisée. Ce sont généralement les secrétariats qui analysent ces

¹⁴⁴³ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §4. Cette règle a été adoptée suite à la recommandation 5 du rapport du BSCI sur l'UNVFVT (E/CN.4/2005/55).

¹⁴⁴⁴ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §39.

¹⁴⁴⁵ Lignes directrices de l'UNVFVT (2012), §51. Le secrétariat du Fonds peut aussi rechercher des informations complémentaires sur le projet auprès d'autres organismes comme le PNUD, le HCR ou l'UNICEF. Voir A/50/512, 6 octobre 1995, §31.

¹⁴⁴⁶ A/70/299, 7 août 2015, §21.

¹⁴⁴⁷ Cette pratique a débuté en 2003. Le BSCI a recommandé d'en faire une règle. Voir E/CN.4/2005/55, recommandation 5. Voir les Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §101.

¹⁴⁴⁸ Lignes directrices de l'UNVFVS (2013), §22.

documents¹⁴⁴⁹. Ces documents permettent aux Fonds d'évaluer l'action des organisations subventionnées, l'efficacité des projets, de comprendre les difficultés auxquelles les bénéficiaires sont confrontés et de vérifier que les subventions ont bien été dépensées conformément à ce qui avait été annoncé dans les demandes. Les organisations financées par le Fonds pour les victimes de torture doivent accompagner leurs rapports d'études de cas de victimes assistées pendant l'année écoulée grâce à la subvention, faisant état des évolutions intervenues dans la situation des victimes, de manière à aider le Fonds à évaluer l'efficacité de l'assistance fournie¹⁴⁵⁰. Il vérifie que les lignes budgétaires et les montants correspondent, avec une marge de 10%, aux prévisions du budget¹⁴⁵¹. En cas de retard ou de non soumission des rapports, les secrétariats envoient des rappels aux bénéficiaires et certains peuvent appliquer des sanctions. Le respect des délais et le caractère satisfaisant des rapports conditionnent l'octroi de subventions futures¹⁴⁵².

476. L'efficacité de ce contrôle nécessite surtout de disposer de suffisamment de personnel au sein des secrétariats pour pouvoir examiner les rapports, demander des comptes aux organisations bénéficiaires et prendre des mesures si nécessaire. En raison d'un manque d'effectifs, le secrétariat du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage n'a pas procédé à l'évaluation de 140 rapports narratifs et financiers datant de 2005 à 2008¹⁴⁵³, ce qui constitue un grave problème de gestion, bien que la situation ait vraisemblablement été régularisée depuis.

c) Les audits

477. Au Fonds pour les victimes de torture, les rapports financiers doivent être appuyés par des audits externes couvrant la période d'utilisation de la subvention. Un audit est systématiquement demandé pour les projets ayant bénéficié d'une subvention supérieure ou égale à 50 000 dollars¹⁴⁵⁴, et de manière aléatoire, tous les trois ans au moins, pour les subventions inférieures¹⁴⁵⁵. En cas de problème, certaines organisations peuvent également

¹⁴⁴⁹ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §79, 90, 105 ; Lignes directrices du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes (2011), §5.1.

¹⁴⁵⁰ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §90.

¹⁴⁵¹ *Ibid.*, §65. Le budget révisé permet d'ajuster le budget proposé au montant effectivement accordé. La révision ne peut normalement affecter que les montants des lignes incluses dans la proposition de budget initiale approuvée par le Conseil, et doit être validée par le Secrétariat.

¹⁴⁵² *Ibid.*, §79.

¹⁴⁵³ A/65/94, 24 juin 2010, §41

¹⁴⁵⁴ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §91.

¹⁴⁵⁵ *Ibid.*, §92.

faire l'objet d'un audit du Bureau des services de contrôle interne. De même, au Fonds mondial de lutte contre le sida, le Bureau de l'Inspecteur Général chargé du contrôle interne du Fonds effectue aussi des audits des projets subventionnés en fonction d'une évaluation des risques¹⁴⁵⁶. Aux Fonds des Nations Unies, le BSCI ne contrôle les organisations bénéficiaires de subventions qu'en cas de problème de gestion. Le Fonds mondial a connu plusieurs cas de fraude depuis sa création, notamment au Mali, en Mauritanie, en Zambie, à Djibouti, aux Philippines et en Inde. Ces audits sont très poussés. Par exemple, les fraudes qui posent le plus de problèmes sont celles qui consistent dans la contrefaçon ou le vol de médicaments. Les intermédiaires du Fonds peuvent échanger les médicaments commandés avec la subvention du Fonds par des contrefaçons moins coûteuses, conserver seulement les échantillons des véritables médicaments et vendre le reste pour détourner la différence. Ces fraudes sont difficilement détectables, et amènent le Bureau de l'Inspecteur Général à se rendre sur les marchés, dans les hôpitaux, et à prélever des échantillons des médicaments qui circulent dans le pays afin d'établir si il s'agit ou non de contrefaçons. Le Fonds mondial est l'un des seuls donateurs à aller aussi loin dans le contrôle de l'exécution des projets qu'il finance. Pour lutter contre la fraude, il a également mis en place un système par lequel toute personne peut, à travers le site internet du Fonds, rapporter une fraude ou un abus, avec la possibilité de rester anonyme¹⁴⁵⁷. Le degré de contrôle exercé par le Fonds mondial peut constituer un modèle pour les Fonds internationaux d'assistance, cependant sa rigueur se justifie par le montant élevé des subventions versées par cet organisme. De plus, si une surveillance étroite de l'utilisation des contributions peut favoriser la générosité des donateurs, les procédures de contrôle des Fonds ne doivent pas être trop exigeantes compte tenu du peu de personnel pour les mettre en œuvre. Les règles doivent également être flexibles afin de tenir compte du contexte local (impossibilité d'obtenir des reçus par exemple...), mais aussi pour permettre aux Fonds de s'adapter aux situations auxquelles ils ne peuvent pas accéder physiquement et où ils doivent se limiter à un contrôle à distance.

Les Fonds internationaux peuvent également effectuer de simples visites – qui ne constituent pas des audits, dans la mesure où elles ne sont pas effectuées par des auditeurs

¹⁴⁵⁶ Les indicateurs de risque, approuvés par le Conseil d'administration du Fonds mondial, comprennent la taille du financement, la capacité du bénéficiaire et le risque de l'activité au niveau du détournement. Les projets sont aussi examinés par des auditeurs externes.

¹⁴⁵⁷ Entretien avec Etienne Michaud, membre du bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (juillet 2012).

professionnels. Lors de ces visites, le personnel du Fonds s'assure du bon déroulement des projets.

d) Les visites

478. Les visites effectuées sur le lieu de réalisation des projets sont un moyen de nouer un contact plus étroit avec les organisations bénéficiaires, de consulter les victimes, de constater que le projet est en règle, mais elles sont aussi le seul véritable moyen (avec les audits) d'éliminer toute suspicion de fraude. La fraude est en effet un problème auquel tous les donateurs sont confrontés. Le secrétariat du Fonds pour les victimes de la torture est basé à Genève et n'est pas présent dans les pays où il finance des projets. Avant 2002, le Fonds exerçait seulement son contrôle en se fondant sur l'envoi de documents écrits par les organisations bénéficiaires. Le Conseil d'administration auditionnait également lors de ses sessions certains responsables de projets « *pour obtenir des précisions et pour examiner avec eux les moyens d'utiliser au mieux les subventions* »¹⁴⁵⁸, mais ne se déplaçait pas sur les lieux de réalisation des projets. Depuis 2002, le Conseil a décidé d'effectuer des visites des organisations subventionnées¹⁴⁵⁹. Les premières visites ont révélé certains cas de fraude, notamment dans des pays d'Afrique où plusieurs projets recevant une subvention du Fonds étaient en fait fictifs. Depuis lors, le Fonds effectue régulièrement des visites de chacun des projets qu'il finance, systématiquement auprès de chaque nouveau candidat, puis un an après l'octroi de la première subvention, puis tous les trois à cinq ans¹⁴⁶⁰. Des exceptions au principe des visites sont toutefois possibles lorsque celles-ci s'avèrent difficiles ou dangereuses, notamment dans le cas de projets confidentiels ou lorsque la situation sécuritaire est particulièrement mauvaise. Depuis 2002, plus de 800 visites ont tout de même eu lieu. Elles peuvent être effectuées par les membres du Conseil d'administration, du secrétariat ou d'autres fonctionnaires du système des Nations Unies (par exemple les fonctionnaires des bureaux de pays, des bureaux régionaux du HCDH, des composantes droits de l'homme des missions de maintien de la paix¹⁴⁶¹...). Certains projets nécessitent des visites conjointes du secrétariat et du BSCI qui effectue un audit de l'organisation¹⁴⁶². Toutes les visites donnent lieu à des rapports confidentiels qui sont partagés avec le Conseil d'administration, et si besoin avec d'autres donateurs. Une visite négative peut entraîner l'annulation d'une

¹⁴⁵⁸ A/44/708, 3 novembre 1989, Annexe, §2.

¹⁴⁵⁹ A/58/284, 14 août 2003, §21.

¹⁴⁶⁰ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §98-101.

¹⁴⁶¹ A/70/299, 7 août 2015, §9.

¹⁴⁶² A/65/265, 9 août 2010, §24. Au cours des années 2011 et 2012, l'UNVFVT et le BSCI ont effectué six visites conjointes, au Bangladesh, au Liban et au Mexique.

subvention en suspens, l'interruption du financement du projet ou une demande de remboursement d'une subvention, à la discrétion du secrétariat et du Conseil¹⁴⁶³.

479. Les lignes directrices du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage présentent les visites sur le terrain des projets comme une possibilité¹⁴⁶⁴, alors que celles du Fonds pour les victimes de torture les présentent comme un devoir¹⁴⁶⁵. Ainsi, avant 2012, l'UNVFVS n'effectuait pas de visite systématique de ses projets. Le rapport du BSCI sur ce Fonds indique que certains membres du Conseil d'administration ont visité des projets à l'occasion de voyages personnels ou professionnels. Bien que des frais de visites aient été budgétés dans les plans de dépense de 2005 et 2006, certaines n'ont pas été effectuées en raison d'un coût trop élevé par rapport au montant de la subvention accordée¹⁴⁶⁶. Cette carence du Fonds esclavage est problématique. En effet les visites sur le lieu de réalisation des projets sont le seul moyen de procéder à de nombreuses vérifications. Lorsqu'elles sont possibles, elles sont donc essentielles. Lors de l'audit effectué en 2007 alors que le Fonds n'effectuait des visites que de manière exceptionnelle, le BSCI a d'ailleurs émis des suspicions concernant plusieurs irrégularités¹⁴⁶⁷. Par exemple, lors de visites effectuées en Inde et en Ouganda, le Bureau s'est aperçu que la subvention du Fonds était utilisée pour assister des orphelins, des victimes de viol, de violence domestique ou encore des personnes infectées par le VIH¹⁴⁶⁸. Suite aux recommandations du Bureau, le Fonds a organisé des missions notamment en Inde d'où émanaient de nombreuses candidatures pour des projets dirigés par la même personne¹⁴⁶⁹, qui ont permis de douter de la mise en œuvre effective de certains projets. Le Conseil a recommandé que certains projets fassent l'objet d'une visite régulière, dans la limite de quatre missions au maximum par an et du budget alloué¹⁴⁷⁰. Depuis la fusion des secrétariats des deux Fonds humanitaires en janvier 2012 qui a permis le partage de bonnes pratiques, il semble que la gestion de l'UNVFVS ait été alignée sur celle de l'UNVFVT. Le contrôle des projets a été renforcé et les visites sont devenues plus systématiques, bien que n'étant toujours pas obligatoires¹⁴⁷¹. Sur les 93 projets examinés par

¹⁴⁶³ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §100.

¹⁴⁶⁴ Lignes directrices de l'UNVFVS (2013), §72.

¹⁴⁶⁵ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §98.

¹⁴⁶⁶ AUD/01835/07, §48.

¹⁴⁶⁷ *Ibid.*, §11, 48-49, 61-63, 70, recommandations 9, 14-16, 18.

¹⁴⁶⁸ *Ibid.*, §15.

¹⁴⁶⁹ A/64/306, 18 août 2009, §35.

¹⁴⁷⁰ A/65/94, 24 juin 2010, §42-43.

¹⁴⁷¹ Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage, Lignes directrices à l'usage des organisations candidates et bénéficiaires de subventions, révisées et adoptées par le Conseil d'administration lors de sa 19^{ème} session, novembre 2014, §73

le Conseil du Fonds en novembre 2014, 42 avaient fait l'objet d'une évaluation sur le terrain. 44 projets ont finalement été financés, ce qui signifie qu'au moins deux projets ont reçu une subvention sans avoir été visités¹⁴⁷².

480. Le Fonds au profit des victimes supervise l'exécution des programmes qu'il finance de manière plus étroite. Le personnel basé à La Haye effectue régulièrement des visites et missions de surveillance sur le terrain. Ces missions visent aussi à renforcer les capacités locales des partenaires en leur fournissant un appui technique¹⁴⁷³. Des rapports sont ensuite établis, notamment à l'intention des gouvernements donateurs qui l'exigent¹⁴⁷⁴. Ce contrôle est renforcé grâce à la présence d'agents du secrétariat du Fonds sur le terrain. Contrairement aux Fonds des Nations Unies qui n'ont pas de personnel dans les pays où ils financent des projets, le Conseil de direction du Fonds a décidé, dès le lancement des activités en RDC et en Ouganda en 2008, de privilégier la présence du Fonds aux côtés des partenaires d'exécution¹⁴⁷⁵. Cette présence vise notamment à suivre de plus près la réalisation des projets sur le plan financier et matériel. Cinq agents sont actuellement en poste dans des pays d'Afrique¹⁴⁷⁶. Cette stratégie permet un meilleur contrôle des projets financés par le Fonds, garantit une bonne utilisation des contributions, rassure les donateurs, et renforce la présence du Fonds auprès des victimes. Lorsqu'elle peut être déployée, elle doit donc être encouragée.

481. Cependant, une telle stratégie suppose que les zones soient sécurisées et que le Fonds ait accès au territoire en question, ce qui n'est pas toujours le cas. Malheureusement, le Conseil de direction conditionne le financement de projets d'aide aux victimes à la possibilité de déployer du personnel sur le terrain. Le personnel du Fonds étant dans l'incapacité d'accéder au territoire de la RCA en raison des risques en matière de sécurité depuis le coup d'état perpétré en mars 2013 par les rebelles de la Séléka contre l'ancien président François

[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Slavery/UNVTCFS/GuidelinesSlavery_fr.pdf]. Seul un article a été ajouté par rapport à la version de 2013.

¹⁴⁷² A/70/299, 7 août 2015, §9.

¹⁴⁷³ En 2009, le Fonds a par exemple organisé, dans le nord de l'Ouganda et dans l'est de la RDC, des ateliers pour expliquer à leurs partenaires les exigences du Fonds en matière de rapports et les former au suivi et à l'évaluation des projets, ICC-ASP/8/18, 18 September 2009, §5.

¹⁴⁷⁴ Fonds au profit des victimes, Rapport sur l'état d'avancement des programmes, Hiver 2012, *op. cit.* note 541, p. 4. Voir aussi ICC-ASP/9/2, 28 juillet 2010, §12.

¹⁴⁷⁵ ICC-ASP/6/11, 14 septembre 2007, §32-33. Selon le Conseil de direction, ce choix correspondait au souhait « de nombre de groupes de victimes ». Voir également le Rapport de la Cour sur la stratégie concernant les victimes, 10 novembre 2009, ICC-ASP/8/45, §55 (b).

¹⁴⁷⁶ ICC-ASP/13/14, Annexe III, p. 20.

Bozizé¹⁴⁷⁷, le Conseil de direction a décidé de suspendre jusqu'à nouvel ordre la mise en œuvre des projets déjà sélectionnés. Le Fonds a précisé qu'un fonctionnaire ne serait détaché au bureau extérieur de la Cour à Bangui que si la situation en matière de sécurité s'améliorait¹⁴⁷⁸. Dans les États non parties et dans les zones de conflit, si des visites ponctuelles seraient difficiles à effectuer, une présence permanente est impossible à assurer. L'incapacité du Fonds à adapter cette stratégie – qu'il considère comme indispensable¹⁴⁷⁹ – aux situations auxquelles ses agents ne peuvent pas accéder physiquement est l'une des raisons pour lesquelles il n'intervient que dans deux situations. Si le manque de ressources peut également expliquer cet échec, dans la situation en RCA, pour laquelle le Conseil a réservé plusieurs centaines de milliers d'euros, l'absence du Fonds résulte exclusivement de sa politique d'intervention. La décision de suspension des activités a été maintenue par le Conseil de direction en 2014¹⁴⁸⁰ et en 2015¹⁴⁸¹. Les Fonds des Nations Unies qui ne visitent les projets qu'ils financent que ponctuellement, s'appuyant dans l'intervalle sur une communication à distance écrite et téléphonique, sont certes moins impliqués dans les projets mais peuvent ainsi fournir une assistance dans tous les pays du monde, et en particulier dans les zones de conflit, souvent priorisées. Dans son dernier rapport de décembre 2014 au Conseil des droits de l'homme, le Fonds pour les victimes de la torture a par exemple lancé un appel à contributions afin d'être en mesure de financer à sa session de septembre 2015 des projets dans des « *nouvelles situations d'urgence, comme celles qui concernent actuellement la République centrafricaine, l'Iraq, la République arabe syrienne et ses pays voisins* »¹⁴⁸². Selon la Mission du Fonds, celui-ci répond « *à des situations émergentes et urgentes, où qu'elles se produisent* »¹⁴⁸³.

482. Les projets du Fonds au profit des victimes sont également visités par des consultants externes. L'évaluation menée en 2009 concernant des projets en faveur d'anciens enfants soldats et d'autres enfants rendus vulnérables par la guerre en RDC a par exemple abouti à la fermeture de l'un des projets en raison de problèmes liés à la gestion des

¹⁴⁷⁷ Questions et réponses, Rôle du Fonds au Profit des Victimes (FPV) en République Centrafricaine, février 2013.

¹⁴⁷⁸ ICC-ASP/12/14, 31 juillet 2013, §22.

¹⁴⁷⁹ TFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, p. 38. Le Fonds envisage d'ailleurs de renforcer sa présence sur le terrain. Il indique qu'il plaide auprès de la Cour et des États parties pour la création de postes d'assistants et d'officiers nationaux chargés d'assister les coordinateurs régionaux (p. 39, 42).

¹⁴⁸⁰ ICC-ASP/13/14, §23.

¹⁴⁸¹ ICC-ASP/14/14, §45.

¹⁴⁸² A/HRC/28/25, 22 décembre 2014, §24.

¹⁴⁸³ Fonds de contributions volontaires pour les victimes de la torture, Mission du Fonds, *op. cit.* note 1347, §7. Voir également A/70/223, 30 juillet 2015, Annexe I, §2 et Annexe II.

ressources et à la qualité du programme¹⁴⁸⁴. Selon le contexte, le contrôle exercé par les agents du Fonds pourrait être remplacé par des contrôles externes dont peuvent s'acquitter des acteurs qui, contrairement au personnel de la Cour, ne sont pas paralysés par des protocoles de sécurité très exigeants, et peuvent davantage accéder aux zones de conflit et aux territoires des États non parties. Mais cela pose le problème de la protection des intermédiaires du Fonds¹⁴⁸⁵.

e) Les sanctions à la disposition des Fonds

483. Les Fonds internationaux d'assistance disposent d'un éventail de sanctions pour inciter les organisations bénéficiaires de subvention à respecter leurs lignes directrices. Mais si ils disposent de moyens pour prévenir les fraudes, ils ne sont pas véritablement armés contre les détournements de fonds. Le Conseil d'administration du Fonds pour les victimes de la torture a adopté de nouvelles mesures en mars 2013 pour compléter les sanctions prévues par ses lignes directrices¹⁴⁸⁶. Compte tenu de la baisse des contributions en 2010, ce nouveau système devait permettre de disqualifier certaines organisations particulièrement récalcitrantes et de disposer de plus de ressources pour les organisations respectueuses des règles du Fonds. En vertu de ce système, sept types de sanctions sont applicables : l'irrecevabilité des demandes¹⁴⁸⁷, l'exclusion des cycles de subvention pour une période donnée¹⁴⁸⁸, des coupes sur les subventions futures¹⁴⁸⁹, l'annulation d'une subvention¹⁴⁹⁰, le remboursement des fonds versés¹⁴⁹¹, le partage d'informations avec d'autres donateurs¹⁴⁹² et l'action en justice. Comme nous l'avons vu, les actions en justice ne sont pas réellement envisageables¹⁴⁹³. Le Fonds n'a donc pas de véritable moyen de coercition pour obtenir la restitution de sommes mal gérées ou détournées. Il peut seulement faire pression sur l'organisation en partageant les cas de mauvaise gestion ou de fraude avec les autres donateurs, de manière à empêcher le projet de bénéficiaire d'autres sources de financement. Ces partages d'informations peuvent être très utiles. Le Fonds reçoit également des informations d'autres donateurs ayant constaté une

¹⁴⁸⁴ ICC-ASP/9/2, 28 juillet 2010, §12. Voir également ICC-ASP/10/14, 7 août 2012, §2.

¹⁴⁸⁵ Voir *infra*, §574.

¹⁴⁸⁶ Voir UNVFVT, Compliance with Guidelines of the Fund for the Use of Applicants and Grantees: Matrix of follow-up action, adopted by the Board of Trustees at its 37th session, March 2013.

¹⁴⁸⁷ Par exemple, sont irrecevables les demandes de subvention qui n'ont pas été soumises au Fonds au 1^{er} mars, pour l'année suivante.

¹⁴⁸⁸ En cas de mauvaise gestion ou de fraude, par exemple. Lignes directrices de l'UNVFVT (2012), §104-106.

¹⁴⁸⁹ En cas de retard dans la présentation de certains documents tels que le budget révisé ou les audits.

¹⁴⁹⁰ Par exemple, lorsque le budget révisé n'a pas été soumis au 31 décembre, la subvention est annulée.

¹⁴⁹¹ Par exemple lorsque les rapports et audits obligatoires pour les subventions à partir de 50 000 dollars US n'ont pas été soumis dans les délais. Lignes directrices de l'UNVFVT (2012), §107 (c).

¹⁴⁹² Dans tous les cas, le secrétariat se réserve le droit de partager avec les autres donateurs ou ses partenaires le nom des organisations n'ayant pas respecté leurs obligations en matière de soumission de rapports, en particulier celles à qui il a été demandé de rembourser une subvention. *Ibid.*, §74, 108.

¹⁴⁹³ Voir *supra*, §190.

mauvaise gestion ou un détournement de fonds concernant une organisation, lui permettant d'intensifier les contrôles. Par exemple, suite aux informations fournies en 2003 par un autre donateur concernant un détournement de fonds par une organisation philippine, le Fonds a organisé une visite en 2004 et a refusé d'accorder toute nouvelle subvention sous réserve d'une seconde visite, effectuée en 2005 avec le concours du BSCI qui a émis des recommandations auxquelles l'organisation a dû se plier. Le Conseil et le secrétariat partagent et reçoivent depuis longtemps des informations d'autres donateurs institutionnels de manière informelle, mais en février 2011, le Conseil d'administration a décidé de formaliser ce procédé et d'instaurer une régularité des échanges d'informations relatives aux projets qui connaissent de graves problèmes¹⁴⁹⁴. La sanction prévue par les accords du Fonds mondial de lutte contre le sida et généralement appliquée est le remboursement, mais en pratique, ceux-ci ne sont jamais complets. Le Fonds mondial a aussi la capacité de déposer une plainte et de se constituer partie civile¹⁴⁹⁵. Ce dispositif, légèrement révisé en 2014, doit permettre au Fonds de favoriser le respect de ses règles internes. Étant donné les montants peu élevés des subventions accordées, un mécanisme très formel, très structuré, comme le système de sanction anti-fraude de la Banque mondiale¹⁴⁹⁶ par exemple, n'est pas nécessaire. Cependant, l'adoption de garanties procédurales, inspirées des principes du droit administratif global en matière de *due process* (procédure contradictoire, droits de la défense), d'*accountability* et de transparence, permettrait de garantir les droits des bénéficiaires de subventions afin que les accusations portées contre eux puissent être vérifiées, qu'ils aient la possibilité de se défendre contre les faits qui leur sont reprochés et éventuellement d'exercer un recours.

484. Au Fonds au profit des victimes, la responsabilité principale pour la prévention et la détection des cas de fraude incombe à la direction du Fonds¹⁴⁹⁷. Le Fonds a déjà mis fin à des partenariats en raison d'une mauvaise gestion. Une mission de contrôle d'un projet en Ituri effectuée en décembre 2009 a révélé une mauvaise gestion financière et un faible impact. Il a été fermé et liquidé début 2010. Les bénéficiaires du projet ont été transférés à l'autre

¹⁴⁹⁴ A/66/276, 8 août 2011, §19.

¹⁴⁹⁵ Entretien avec Etienne Michaud, membre du bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, (juillet 2012).

¹⁴⁹⁶ Voir BOISSON DE CHAZOURNES L., FROMAGEAU E., « Le mécanisme de sanction de la Banque mondiale contre la fraude et la corruption : le droit administratif global comme outil d'élaboration et de consolidation d'une procédure », in BORIES C. (dir.), *Un droit administratif global? Actes du colloque organisé les 16 et 17 juin 2011, op. cit.* note 118, pp. 255-269.

¹⁴⁹⁷ ICC-ASP/11/13, 28 août 2012, §15.

partenaire du Fonds dans la région mettant en œuvre un projet de réintégration¹⁴⁹⁸. Ceci démontre par ailleurs les liens étroits existants entre le Fonds et les projets qu'il finance, puisque ce dernier a pu décider de le liquider et de le fermer. Cela est possible lorsque les projets financés par le Fonds dépendent uniquement de son soutien, mais les partenaires du Fonds sont désormais encouragés à rechercher d'autres sources de financement. Si un projet est financé par d'autres donateurs, sa fermeture sera certainement plus complexe. Les Fonds des Nations Unies peuvent seulement décider de ne plus financer un projet et de demander le remboursement de subventions versées, mais ne peuvent pas décider de l'arrêt d'un projet. Enfin, en cas de différend, les contrats signés par le Fonds au profit des victimes et le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes prévoient le recours à la conciliation et à l'arbitrage¹⁴⁹⁹. Les systèmes de contrôle des Fonds internationaux destinés à éviter les fraudes présentent certaines lacunes mais se renforcent avec le temps.

2) Le contrôle des Fonds internationaux d'assistance

485. Le fonctionnement des Fonds internationaux d'assistance est contrôlé par des organes internes (a) et externes (b) aux organisations internationales auxquelles les Fonds sont intégrés.

a) Le contrôle interne

486. Les Fonds doivent aussi se soumettre à des audits internes et externes afin d'attester de leur bon fonctionnement et inspirer confiance aux donateurs¹⁵⁰⁰. Les audits internes du Fonds au profit des victimes sont effectués par le Bureau de l'audit interne de la Cour. Le dernier audit spécifiquement axé sur le Fonds date de 2015 et portait sur le mandat d'assistance du Fonds depuis 2007. L'auditeur a émis une opinion positive sur la supervision et la gestion des programmes d'assistance et recommandé quelques améliorations¹⁵⁰¹. Les audits internes des Fonds des Nations Unies sont effectués par le Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat des Nations Unies. L'audit du Fonds pour les victimes de la

¹⁴⁹⁸ Trust Fund for Victims, *Recognizing Victims & Building Capacity in Transitional Societies*, Programme Progress Report, Spring 2010, p. 6 [<http://www.trustfundforvictims.org/sites/default/files/imce/TFV%20Programme%20Report%20Spring%202010.pdf>].

¹⁴⁹⁹ Voir *supra*, §192.

¹⁵⁰⁰ Sur les mécanismes et procédures permettant d'apprécier l'efficacité des organisations internationales, voir CAZALA J., « Appréciation de l'efficacité de l'organisation internationale », *op. cit.* note 688, pp. 968-992.

¹⁵⁰¹ ICC-ASP/14/14, §48-49. Un précédent audit avait été effectué en 2008, ICC-ASP/11/13, 28 août 2012, §21.

torture – effectué à la demande de la Commission des droits de l’homme en 2004¹⁵⁰² – et celui du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d’esclavage – effectué à la demande de son Conseil d’administration en 2007¹⁵⁰³ – ont donné lieu à diverses recommandations. Concernant le Fonds torture, le Bureau est arrivé à la conclusion que le Fonds remplit son mandat, répond à un besoin très réel et que l’action de ses donateurs exerce un impact positif manifeste sur les victimes de la torture¹⁵⁰⁴. Le BSCI a aussi proposé des améliorations pour accroître l’efficacité du Fonds. Les donateurs ayant à cœur de voir leur argent bien investi peuvent être sensibles à ces suggestions. Le BSCI a par exemple recommandé d’uniformiser la définition de la torture utilisée par le personnel du Fonds, de modifier le rôle du Conseil d’administration ainsi que le cycle de financement, et de faciliter le partage de connaissance et de bonnes pratiques entre organisations bénéficiaires afin de renforcer leurs capacités. Au-delà de l’opinion que se forge le Bureau sur la base de son constat et de son expertise, les recommandations émises peuvent aussi directement relayer les préoccupations des donateurs, avec lesquels le Bureau s’entretient pour procéder à son évaluation. Le BSCI a par exemple indiqué que certains donateurs étaient préoccupés par un déséquilibre géographique dans l’attribution des subventions en faveur du Groupe des États d’Europe occidentale et autres États qui recevait en 2003 59% des subventions¹⁵⁰⁵. Les actions du Fonds pour rééquilibrer cette situation et cibler « *davantage les projets menés dans des pays où l’on enregistre une incidence élevée de la torture* » peuvent donc influencer sur les contributions. Le Bureau avait par exemple suggéré qu’à cet effet le Conseil d’administration puisse établir des priorités dans l’octroi des subventions¹⁵⁰⁶.

487. Concernant le Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d’esclavage, le Bureau a aussi estimé que le Fonds remplissait son mandat et avait un impact positif sur les victimes mais a émis de nombreuses recommandations pour améliorer son efficacité, certaines ayant été qualifiées de critiques. Il a notamment recommandé de développer des indicateurs clés des formes contemporaines d’esclavage pour clarifier et préciser la définition et garantir que seules les victimes de ces violations bénéficient de l’aide du Fonds¹⁵⁰⁷. Le Bureau a aussi émis une recommandation importante qui était de fusionner les secrétariats des trois Fonds

¹⁵⁰² Une évaluation indépendante du fonctionnement du Fonds a été demandée par la Commission des droits de l’homme dans sa résolution (E/CN.4/RES/2003/32, §39).

¹⁵⁰³ Au vu de l’évaluation menée par le BSCI concernant l’UNVFVT en 2004, le Conseil d’administration de l’UNVFVS a effectué cette demande lors de sa session de février 2006.

¹⁵⁰⁴ Voir E/CN.4/2005/55, §74-75.

¹⁵⁰⁵ *Ibid.*, §28-30.

¹⁵⁰⁶ *Ibid.*, §37.

¹⁵⁰⁷ Voir AUD/01835/07, recommandation 1.

humanitaires du HCDH, pour améliorer la coordination entre eux, en vue notamment de favoriser le partage des méthodes de contrôle des projets et des informations en cas de fraude et de faciliter les visites¹⁵⁰⁸. Les recommandations du BSCI ne sont pas contraignantes. Les conseils d'administration peuvent donc décider ou non de les suivre, mais elles font l'objet d'un suivi semestriel par le Bureau. Dans la mesure où elles visent à accroître l'efficacité des Fonds, et ont un impact sur les contributions, elles sont généralement suivies par les conseils d'administration. Lorsque le Bureau considère qu'une recommandation a été mise en œuvre, il la clôt. Les audits effectués par le BSCI sont périodiques, mais cet organe, tout comme le Corps commun d'inspection¹⁵⁰⁹, a un large champ de compétence et n'a pas les moyens de conduire un examen régulier des différents organes relevant de cette compétence¹⁵¹⁰.

488. Les recommandations émises par le BSCI peuvent donc relayer les recommandations des donateurs, mais ces audits peuvent aussi être commandés et financés par les États membres des Nations Unies, principaux donateurs des Fonds. Le gouvernement des Pays-Bas a par exemple financé l'évaluation de l'UNVFVS¹⁵¹¹. Ces États sont par conséquent particulièrement attentifs au suivi des recommandations. En 2006, la France et les Pays-Bas ont décidé de suspendre leurs contributions au Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage, dans l'attente des résultats de l'audit et de la mise en conformité du Fonds avec les recommandations¹⁵¹². Ils n'ont plus versé aucune contribution au Fonds depuis cette date.

489. Certaines règles de fonctionnement interne du Fonds pour les victimes de la torture permettent également d'assurer un contrôle de la bonne gestion des projets. Le personnel en charge des projets opère un roulement permettant à chacun de contrôler la gestion opérée par ceux qui l'ont précédé. La fusion des secrétariats des deux Fonds humanitaires a permis d'élargir cette pratique et d'en améliorer l'efficacité. Ce contrôle entre pairs permet de rectifier les erreurs et d'éviter les possibilités de fraude émanant du personnel. Les agents du Fonds ne sont d'ailleurs pas autorisés à administrer des projets se déroulant

¹⁵⁰⁸ AUD/01835/07, §75-77, recommandation 19.

¹⁵⁰⁹ Voir *infra*, §490.

¹⁵¹⁰ voir CAZALA J., « Appréciation de l'efficacité de l'organisation internationale », *op. cit.* note 688, p. 992. Sur les effets des recommandations des organes d'évaluation des organisations internationales, voir pp. 988-992. Selon l'auteur, la mise en œuvre des recommandations dépend de leur précision, de l'existence d'un mécanisme de suivi, et de la bonne volonté de l'organe examiné.

¹⁵¹¹ A/62/180, 2 août 2007, §37.

¹⁵¹² Le rapport du Bureau portant sur l'UNVFVS était accompagné d'une liste de mesures à prendre afin de clore les recommandations, assorties de dates butoirs (Annex 1).

dans leur pays d'origine, afin d'éviter les risques de fraude, mais également les pressions des gouvernements et le copinage des organisations avec le personnel. Le personnel en charge des projets est aussi sous le contrôle hiérarchique du Secrétaire des Fonds humanitaires. En outre, avant de procéder au paiement des subventions, les services financiers du HCDH vérifient que les ordres de paiement correspondent aux recommandations, que la signature du Secrétaire général a été apposée et que les comptes bancaires appartiennent bien aux organisations. Les recommandations concernant les subventions sont également transmises aux bureaux sur le terrain. Ce contrôle permet d'éviter les erreurs de paiement, ainsi que les fraudes de la part du personnel.

b) Le contrôle externe

490. Des contrôles externes englobant les Fonds des Nations Unies sont effectués par le Corps commun d'inspection, organe extérieur indépendant chargé d'effectuer des analyses globales sur les différents organes du système des Nations Unies¹⁵¹³. Des audits externes peuvent également être commandés et financés par les États. Le Commissaire aux comptes du Fonds au profit des victimes, auditeur externe, était le *National Audit Office* jusqu'en 2011, puis la Cour des comptes française¹⁵¹⁴. Il effectue un audit annuel des comptes du Fonds et émet des recommandations pour améliorer son fonctionnement. Enfin, le Fonds en faveur des victimes de la traite a été audité par un évaluateur externe qui a remis son rapport en décembre 2014, contenant comme nous l'avons vu des constats et recommandations critiques¹⁵¹⁵. L'audit était encadré par l'Unité de l'évaluation indépendante (*Independent Evaluation Unit*) de l'ONU DC.

491. Le principe du co-financement, adopté par certains Fonds qui exigent que les projets financés soient également subventionnés par d'autres donateurs, entraîne également un contrôle externe *de facto* de la gestion des projets par les Fonds. Pour des raisons pratiques, le Fonds pour les victimes de la torture demande parfois à l'un des autres donateurs d'un projet

¹⁵¹³ Voir notamment le rapport du Corps commun d'inspection de 2010 sur les Politiques et procédures des organismes du système des Nations Unies dans le domaine de l'administration des fonds d'affectation spéciale, contenant des recommandations à portée essentiellement administrative (JIU/REP/2010/7, *op. cit.*).

¹⁵¹⁴ Il s'agit d'un organisme britannique, indépendant du gouvernement et responsable devant le parlement, chargé de vérifier les comptes de tous les organismes centraux du secteur public et d'un certain nombre d'organisations internationales.

¹⁵¹⁵ Mid-term independent project evaluation, Management of the Voluntary Trust Fund for Victims of Trafficking, Especially Women and Children, December 2014 [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Human-Trafficking-Fund/GLOX42_Mid-term_Independent_Evaluation_Report_December_2014.pdf].

qu'il subventionne d'effectuer une visite pour son compte. Le donateur a ainsi accès aux rapports, documents comptables... La gestion du Fonds est ouverte et cela crée une transparence qui permet aux autres donateurs de déceler – en plus des éventuels problèmes dans la gestion interne de l'organisation subventionnée – les irrégularités qui pourraient exister dans la relation entre l'organisation et le Fonds. Ce contrôle de fait entre pairs qui n'est pas obligatoire et n'entraîne aucune sanction, engendre tout de même une forme d'autocontrôle de la part du Fonds, qui sait que sa gestion pourra être examinée par d'autres donateurs.

E) Le multilatéralisme

492. L'association d'une pluralité d'acteurs à la réalisation du mandat des Fonds est une condition importante de leur succès. Les Fonds internationaux d'assistance bénéficient du soutien financier de gouvernements mais celui-ci reste limité à un nombre restreint d'États. Or, il est crucial pour les Fonds d'être soutenus par le plus grand nombre possible d'États. Les contributions, même symboliques, émanant de divers continents permettent aux Fonds, outre l'aspect financier, d'asseoir leur crédibilité dans le monde entier. Le soutien financier peut aller de pair avec une coopération, qui facilite le travail des Fonds¹⁵¹⁶. Le Fonds pour les victimes de torture, qui a reçu depuis sa création des contributions d'un nombre record d'États, a perdu le soutien de beaucoup d'entre eux. À sa trente-cinquième session, « *le Conseil s'est dit préoccupé par la diminution du nombre de donateurs du Fonds, qui est passé du chiffre record de 51 États Membres en 2004, à 24 en 2011* »¹⁵¹⁷. Les contributions permettent également aux États de témoigner leur soutien à la cause défendue par le Fonds et leur solidarité avec les victimes¹⁵¹⁸.

493. Comme nous l'avons vu, une coopération plus étroite avec le secteur privé est également souhaitable et peut s'avérer très lucrative. Le Fonds humanitaire suisse a par exemple obtenu la quasi-totalité de ses fonds – 273 millions de francs CHF versés en 1997 – de banques et d'entreprises, et dans une moindre mesure, d'individus. Le Fonds japonais pour les anciennes « *femmes de réconfort* » a aussi été financé en partie par la société japonaise, dont le milieu des affaires. Les donations privées ont entièrement financé les mesures

¹⁵¹⁶ Voir A/41/706, 14 October 1986, Annex, §3.

¹⁵¹⁷ A/67/264, 7 août 2012, §22.

¹⁵¹⁸ *Ibid.* §22 ; ICC-ASP/12/14, 31 juillet 2013, §32-33, TFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, p. 34.

d'assistance financière individuelle et ont permis d'accorder 2 millions de yens à chaque ancienne femme de réconfort ayant accepté cet argent. Conformément aux recommandations du BSCI qui conseillait aux Fonds humanitaires d'orienter leurs politiques vers la création et le renforcement des relations avec les entreprises privées et fondations¹⁵¹⁹, les conseils d'administration adoptent des stratégies de financement en ce sens¹⁵²⁰. Le Fonds au profit des victimes a reçu sa première contribution privée importante en mars 2013 : un don de 50 000 dollars de la *Planethood Foundation*¹⁵²¹. La baisse des contributions aux Fonds humanitaires, interprétée comme largement imputable à la crise financière de 2007, qui a particulièrement touché les gouvernements, principaux contributeurs du Fonds, incite également à se tourner vers certaines entreprises privées et banques, moins atteintes par la crise. Ces entreprises privées doivent toutefois respecter les standards établis par les Nations Unies et le Conseil de direction du Fonds au profit des victimes pour régir leurs relations avec le secteur privé.

Conclusion du Chapitre I

494. Le niveau des contributions volontaires versées aux Fonds internationaux d'assistance est uniformément bas. Les versements sont souvent faibles et irréguliers. Cette instabilité fait obstacle à la planification de l'action des Fonds qui doivent sans cesse s'adapter aux fluctuations des contributions. Ils sont ainsi contraints d'adopter des politiques restrictives d'attribution des subventions qui ont un impact direct sur l'assistance aux victimes. Diverses solutions existent pour assurer la stabilité des contributions volontaires et garantir des montants plus élevés. Les stratégies de financement doivent être orientées vers le secteur privé, qui représente une source considérable de contributions financières mais également non-financières. Les Fonds doivent également solliciter auprès des gouvernements l'adoption de mesures au niveau national, telles que la mise en place de taxes de solidarité indolores, permettant de garantir des revenus réguliers et conséquents. Enfin, de manière à attirer les donateurs, une certaine transparence des modes de gestion ainsi que le contrôle efficace des subventions sont nécessaires. Dans ces domaines, les Fonds ont beaucoup évolué mais doivent encore progresser, afin que davantage de donateurs acceptent de s'engager auprès d'eux sur des sommes plus conséquentes et sur des périodes plus longues. Une certaine flexibilité dans les politiques de contrôle des subventions est toutefois essentielle, afin que les

¹⁵¹⁹ Voir E/CN.4/2005/55, recommandation 7 (d).

¹⁵²⁰ A/62/180, 2 août 2007, §38 ; ICC-ASP/11/14, 7 août 2012, §26.

¹⁵²¹ Voir également ICC press release, Courtys and partners donate € 75, 000 to the Trust Fund for Victims on the occasion of the Day of International Criminal Justice, 17 July 2014, ICC-CPI-20140717-PR1028.

Fonds puissent s'adapter au contexte local, à l'insécurité du terrain, et empêcher que ces exigences ne deviennent un frein à leur action.

CHAPITRE II

LE VERSEMENT D'AIDES AUX VICTIMES, LE ROLE DE DONATEUR

495. Les Fonds internationaux d'assistance sont des donateurs. Leur rôle est de déboursier des fonds afin que les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire relevant de leur compétence reçoivent une assistance. Nous examinerons tout d'abord l'efficacité de l'action des Fonds dans le cadre de leur saisine. Comme la réparation, l'objectif de l'assistance est de venir en aide aux victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire qui se trouvent dans des situations de détresse. Mais l'assistance ne suppose pas d'établir les responsabilités des auteurs des violations. Elle doit donc être plus rapide. Nous déterminerons si les procédures de saisine des Fonds sont, comme le soutient le Fonds au profit des victimes¹⁵²², appropriées pour répondre à des situations d'urgence, afin de soulager les victimes et d'empêcher que leur situation ne se détériore. Nous nous demanderons si ces procédures sont accessibles aux victimes et si elles permettent aux Fonds de porter assistance à toutes les victimes à l'égard desquelles ils ont compétence. Cette capacité ne pourra être évaluée que d'un point de vue théorique, puisque celle-ci est manifestement compromise d'un point de vue pratique par le manque de ressources disponibles (Section I). Nous aborderons ensuite la procédure d'attribution des subventions. Il s'agira ici d'analyser les critères d'éligibilité des victimes. L'octroi d'une assistance ne résultant pas des responsabilités en cause, ces critères sont généralement plus vastes que ceux applicables dans le cadre de la réparation. Nous observerons l'interprétation des critères appliquée par les Fonds et nous attacherons à déterminer si celle-ci est suffisamment inclusive, et si elle permet de dépasser le caractère limité de l'assistance, traditionnellement orientée vers les seules conséquences des violations, au détriment de leurs causes (Section II).

Section I – La saisine des Fonds internationaux d'assistance

496. La procédure de saisine du Fonds au profit des victimes (Sous-section I) est très différente de celles des Fonds des Nations Unies (Sous-section II). Alors que ces derniers sont

¹⁵²² « *This [assistance] mandate serves as a very immediate response to the urgent needs of victims and their communities who have suffered from the worst international crimes* », TFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, p. 14.

saisis dès réception des demandes de subvention, le Fonds au profit des victimes n'est saisi qu'après avoir sélectionné les projets qu'il souhaite financer et notification de son intention d'entreprendre des activités d'assistance à la Cour. Ces procédures seront donc étudiées séparément.

Sous-section I – La saisine des Fonds des Nations Unies

497. Lorsque les conseils d'administration prennent l'initiative d'ouvrir un nouveau cycle de subvention, ils sont alors saisis par la seule réception des demandes de financement qui leur sont adressées. Celles-ci sont généralement présentées suite à l'émission d'un appel d'offres (A). En cas de pénurie de requêtes émanant de certaines régions où des victimes relevant de leur compétence ont besoin d'assistance, les Fonds peuvent aussi solliciter des demandes de subvention de la part d'organisations (B). Alors que la plupart des procédures ne sont accessibles qu'à des organismes d'aide aux victimes et impliquent plusieurs mois d'attente, certains Fonds des Nations Unies se sont dotés de procédures d'urgence davantage accessibles aux individus (C).

A) Les appels d'offres

498. Les Fonds émettent des appels d'offre, ou appels à propositions, à projets ou à manifestation d'intérêts, signifiant qu'ils ont décidé d'accueillir pendant une période donnée des propositions d'organisations sollicitant un financement. Les secrétariats des Fonds du Haut-Commissariat aux droits de l'homme diffusent tous les ans un appel à projets¹⁵²³. Ce processus est automatique et ne dépend d'aucune appréciation d'opportunité des conseils d'administration. Le Fonds doit seulement avoir reçu suffisamment de contributions volontaires pour accorder des subventions. En 1998, le Conseil d'administration du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage n'a par exemple pas tenu de session car il a estimé qu'il ne disposait pas de fonds suffisants pour financer des projets. La compétence *ratione loci* des Fonds des Nations Unies étant illimitée, leurs appels à projets sont ouverts aux initiatives du monde entier visant à porter assistance aux victimes de violations des droits de l'homme relevant de leur mandat. Certaines régions peuvent toutefois être identifiées comme prioritaires par les conseils.

¹⁵²³ Voir par exemple Circulaire de l'UNVFVT n°1/2013 : Appel à projets pour 2014 ; Circulaire UNVFCFS n°1/2013 : Appel à projets pour 2014.

499. L'appel à projets pour 2014 du Fonds pour les victimes de torture informe les candidats potentiels que le Fonds acceptera entre le 15 janvier et le 1^{er} avril les demandes de financement pour des subventions qui seront utilisées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année suivante. Des exceptions peuvent toutefois être expressément autorisées par le secrétariat. À titre exceptionnel, une organisation située dans une région prioritaire et recommandée pour son action dans un domaine relevant des Nations Unies peut être autorisée à soumettre une première demande en dehors du cycle régulier¹⁵²⁴. Après que l'appel à projets a été émis, le secrétariat est automatiquement saisi des demandes de financement qu'il reçoit dans les délais. En raison de son manque de ressources et de sa politique d'octroi de subventions pluriannuelles, le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes n'est pas en mesure d'émettre des appels d'offres tous les ans. Depuis sa création en 2010, il n'a émis que deux appels à projets, en 2011 et 2014¹⁵²⁵. Après réception des demandes de subvention, les secrétariats trient les projets éligibles et les transmettent aux conseils d'administration.

Certains Fonds qui n'étaient pas satisfaits de la zone géographique trop restreinte couverte par les demandes qu'ils recevaient, et désireux d'assister des victimes relevant de leur compétence se trouvant dans des pays où le Fonds était absent ou peu présent, ont pris l'initiative de rechercher des projets à financer et de solliciter des demandes de subvention.

B) La prospection de demandes de subvention

500. Le Fonds pour les victimes de la torture n'apporte traditionnellement son soutien qu'aux organisations qui le lui demandent. Ce mode opératoire a toutefois été critiqué par un ancien membre de son Conseil d'administration qui s'était exprimé en ces termes : « *J'aimerais (...) voir le Fonds prendre une approche plus délibérée pour identifier des organisations qu'il pourrait financer (surtout dans les pays où le Fonds n'est pas connu) plutôt que de soutenir uniquement les groupes qui sollicitent son assistance* »¹⁵²⁶. En effet, les appels à projets des Fonds n'arrivent pas jusqu'à toutes les organisations portant assistance

¹⁵²⁴ Voir les Lignes directrices de l'UNVFVT (2012), §21.

¹⁵²⁵ [<http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking-fund/small-grants-facility.html>].

¹⁵²⁶ OLOKA-ONYANGO J., « Tourner la page de la torture », in Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Reconstruire des vies : 25 ans du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture*, op. cit. note 104, p. 37.

aux victimes. Certaines sont isolées des réseaux au sein desquels ce type d'information circule. Ainsi, la répartition des subventions entre les régions est inéquitable. En 2003, 59% des ressources de l'UNVFVT ont été accordées à des projets situés dans le Groupe des États d'Europe occidentale et autres États (WEOG). Il convient de noter que les victimes de la torture assistées dans ces pays sont souvent des personnes qui ont fui une autre région. Les États-Unis constituent toutefois une exception à ce constat. Les organisations situées dans ce pays portent aussi assistance, souvent de nature juridique, aux victimes d'actes de torture perpétrés sur le territoire américain ou par des ressortissants américains (à la prison de Guantanamo, en Afghanistan ou au Pakistan) dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Le pourcentage élevé de ressources accordées à des projets réalisés dans la zone WEOG s'explique également par le coût plus élevé de l'assistance dans cette zone. En 2004, le BSCI a recommandé que le Fonds agisse, plutôt que de seulement réagir aux demandes qui lui sont soumises. Il a ainsi suggéré au Conseil « *de faire œuvre de prospection et adopter une stratégie pour déterminer les besoins de services aux victimes de la torture* » et « *améliorer les communications avec d'autres entités au sein de l'Organisation des Nations Unies comme à l'extérieur et collaborer avec les bureaux extérieurs de l'ONU pour répertorier et toucher les ONG susceptibles d'être intéressées* »¹⁵²⁷.

501. Conformément à ces recommandations, les Fonds humanitaires ont entrepris des démarches pour prendre contact avec des organisations dans des zones affectées par les violations et où les demandes étaient peu nombreuses¹⁵²⁸. Le secrétariat du Fonds pour les victimes de torture a également lancé des appels à diverses organisations internationales et non gouvernementales afin qu'elles l'aident à obtenir des propositions de régions prioritaires¹⁵²⁹. Mais ces tentatives ont souvent échoué en raison des difficultés rencontrées par les organisations pour effectuer une demande. Grâce à ces initiatives, cumulées à d'autres efforts pour accroître la visibilité du Fonds dans les pays en développement, comme la publication de l'appel d'offres en portugais pour attirer des demandes des pays d'Afrique lusophones, le pourcentage de subventions accordées au groupe WEOG a diminué, passant de 64% en 2005 à 42% en 2012. La baisse de ce pourcentage peut également être due à la politique du Conseil consistant à favoriser les projets provenant des zones où le Fonds est peu présent en leur attribuant des montants plus élevés, plus proches des montants demandés.

¹⁵²⁷ Voir E/CN.4/2005/55, recommandation 4.

¹⁵²⁸ A/60/215, 10 août 2005, §13, 25 ; A/65/94, 24 juin 2010, §43.

¹⁵²⁹ A/HRC/4/66, 18 décembre 2006, §4.

Dans le cadre de sa nouvelle politique d'attribution de subventions, le Conseil pourra sélectionner davantage d'organisations en dehors de la zone WEOG en se fondant par exemple sur le critère des besoins, puisque les organisations des pays occidentaux ont généralement un meilleur accès à d'autres sources de financement.

502. Diverses initiatives peuvent donc être entreprises par les Fonds pour atteindre davantage de victimes relevant de leur compétence. En théorie, ces démarches favorisent l'efficacité de l'administration internationale qui cherche à renforcer l'égalité de traitement entre les administrés en portant assistance aux plus isolés. En pratique, compte tenu du niveau de ressources actuel des Fonds des Nations Unies insuffisant pour couvrir les demandes qui leur sont présentées spontanément, de tels efforts risqueraient de susciter des attentes ne pouvant être satisfaites.

Enfin, lorsqu'une situation d'urgence se présente, une organisation peut soumettre une demande de subvention à l'un des Fonds du HCDH, sans répondre à un appel à projets, et sans avoir été sollicitée. Les individus peuvent également présenter des demandes d'assistance d'urgence au Fonds pour les victimes de la torture.

C) Les procédures exceptionnelles d'urgence

503. Le Fonds pour les victimes de la torture peut être saisi entre les sessions de son Conseil selon deux procédures d'urgence. La première permet à une organisation d'obtenir une subvention dans deux cas : premièrement en cas de situation imprévisible liée à une augmentation soudaine du nombre de victimes due à une crise humanitaire ; deuxièmement lorsqu'une crise humanitaire ou une catastrophe naturelle provoque une situation grave dans laquelle l'organisation n'est pas en mesure de poursuivre son assistance aux victimes, ou lorsque les capacités de l'organisation sont significativement réduites (par exemple après destruction des locaux) et lorsque la subvention d'urgence permettrait à l'organisation de reprendre ses activités d'assistance directe aux victimes¹⁵³⁰. Une procédure similaire est prévue par les Lignes directrices du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage¹⁵³¹.

¹⁵³⁰ Lignes directrices de l'UNVFVT (2012), §111.

¹⁵³¹ Lignes directrices de l'UNVFVS (2012), §77-80.

504. La seconde procédure d'urgence permet aux individus victimes de la torture n'ayant pas accès à un programme d'assistance dans leur pays de demander, sous réserve des fonds disponibles et à titre exceptionnel, une aide d'urgence, avec un certificat médical à l'appui et tout autre document attestant que la personne a été victime de torture¹⁵³². Ces demandes peuvent donc théoriquement émaner d'un individu. Il s'agit de l'unique procédure d'assistance accessible aux individus. Hormis cette procédure, les particuliers ne peuvent en effet saisir les Fonds internationaux de demandes individuelles que dans le cadre de la réparation. Cependant, en pratique, l'assistance d'urgence n'est sollicitée et dispensée que par l'intermédiaire d'organisations, agissant pour le compte d'une ou plusieurs victimes identifiées. Cela s'explique sans doute par la méconnaissance de cette procédure par les individus victimes. Ces demandes visent généralement à fournir une assistance médicale d'urgence dans le pays d'origine de la victime ou à évacuer rapidement cette dernière afin qu'elle puisse se rendre dans un endroit où un traitement médical est disponible. Des subventions d'urgence ont par exemple été demandées pour aider des victimes de mutilation en provenance de la Sierra Leone¹⁵³³. Chaque année, le Conseil d'administration réserve plusieurs centaines de milliers de dollars dans un fonds d'urgence pour pouvoir répondre à ces demandes intervenant entre les sessions¹⁵³⁴.

505. Les Fonds des Nations Unies peuvent donc être saisis de demandes de financement en faveur de toutes les victimes relevant de leur compétence. Toutefois, leur manque de notoriété fait obstacle à leur saisine par des organisations provenant de régions isolées où ces procédures ne sont pas connues. Ceci restreint considérablement leur champ d'action. Les procédures d'urgence des Fonds humanitaires autorisent une saisine à tout moment et améliorent considérablement la réactivité de ces Fonds. Il est regrettable que le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes ne se soit pas doté d'une telle procédure. Aux Fonds humanitaires, celle-ci relève d'un choix politique des conseils qui l'ont inscrite dans leurs lignes directrices. Le Conseil du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes est donc en mesure de recommander au Directeur de l'UNODC l'adoption d'une politique similaire. Enfin, seul le Fonds pour les victimes de torture peut en théorie être saisi par des individus. Cette procédure, qui ouvre un moyen de recours direct aux victimes,

¹⁵³² Lignes directrices de l'UNVFVT (2012), §113.

¹⁵³³ Voir A/55/178, 26 juillet 2000, §14

¹⁵³⁴ Voir par exemple A/HRC/28/25, §14.

mériterait de faire l'objet d'une plus grande publicité et d'être généralisée à l'ensemble des Fonds internationaux d'assistance.

Au Fonds au profit des victimes de la CPI, le processus de saisine est différent, plus lourd et plus long. Aucune procédure d'urgence n'est prévue.

Sous-section II – La saisine du Fonds au profit des victimes

506. Au Fonds au profit des victimes, l'émission d'un appel à projets n'est pas automatique tous les ans. Le Fonds évalue d'abord lui-même sur place les besoins des victimes et la nécessité de leur porter assistance. Contrairement aux Fonds des Nations Unies, la procédure de sélection des projets est intégrée au processus de saisine (A). Les liens du Fonds avec la Cour pénale internationale l'obligent ensuite à obtenir l'approbation de la Chambre préliminaire, qui valide la décision du Conseil d'entreprendre des activités d'assistance, à condition que les projets sélectionnés n'entravent pas le travail de la Cour (B). La saisine du Fonds dans le cadre de son mandat d'assistance a été l'une des questions les plus débattues lors de l'adoption du Règlement du Fonds à la quatrième session de l'Assemblée des États Parties¹⁵³⁵.

A) La règle 50 (a) (i) du Règlement du Fonds: les décisions du Conseil de direction

507. En vertu de la règle 50 (a) (i) du Règlement du Fonds, le Fonds est saisi lorsque « *le Conseil de direction estime nécessaire d'offrir une réadaptation physique ou psychologique ou un soutien matériel au profit des victimes et des membres de leurs familles* ». Le Conseil de direction du Fonds a interprété cette disposition comme nécessitant de procéder à une évaluation sur place des besoins des victimes (1). Les décisions émises par la Chambre préliminaire en vertu de la règle 50 (a) (ii) du Règlement ont permis d'établir que le Fonds devait également sélectionner des projets (2), avant de notifier à la Cour son intention d'entreprendre des activités d'assistance.

¹⁵³⁵ Lors de la troisième session de l'AEP, les deux premières parties du projet de Règlement ont été adoptées, à l'exception de la troisième partie contenant les modalités d'utilisation des ressources du Fonds et les modes de saisine. Voir JENNINGS M., "Article 79 Trust Fund", *op. cit.* note 107, p. 1441.

1) Établir et évaluer les besoins des victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour (les *needs assessment*)

a) Les besoins des victimes

508. Dans ses premières notifications aux Chambres préliminaires I et II concernant les projets envisagés en RDC et en Ouganda, le Conseil de direction a décrit la démarche entreprise pour établir les souffrances des victimes. En se fondant sur la règle 49 du Règlement du Fonds qui prévoit le recours à des consultations, le Fonds s'est rendu sur place, a mené des enquêtes, consulté des études, rencontré les victimes et les communautés, leur a fait remplir des questionnaires et a observé. Il convient de noter que les consultations prévues à la règle 49 sont réalisées lors de l'exécution des activités et projets et non pas lorsque le Conseil détermine la nécessité d'offrir une assistance aux victimes. Sur la base de ces missions de terrain, le Fonds a établi les besoins des victimes en matière de réhabilitation physique, psychologique, et de soutien matériel, de manière à élaborer une réponse adéquate. À cette fin, il a évalué l'état de santé des victimes, leur niveau d'éducation, leurs compétences, leur accès à des ressources matérielles et immatérielles et l'existence d'activités économiques. Cette évaluation a ensuite fait l'objet d'un rapport confidentiel transmis au Conseil de direction lui permettant d'établir des priorités concernant l'aide à fournir et de programmer l'utilisation des « *autres ressources* » du Fonds mentionnées à la règle 98 (5) du RPP¹⁵³⁶.

509. Les besoins des victimes en RDC sont liés aux carences des programmes nationaux en leur faveur comme le programme démobilisation, désarmement et réintégration (DDR). Le Fonds a pu se rendre compte que peu d'enfants soldats avaient reçu une assistance permettant leur réintégration. En RCA, le Fonds a décidé d'accorder la priorité aux victimes de crimes sexuels relevant de la compétence de la Cour en raison de la prédominance de la violence sexuelle dans cette situation, de l'urgence des besoins des victimes, du manque d'accès à des services sociaux et médicaux et de la pénurie de financements pour les programmes ciblant ce type de victimes¹⁵³⁷. Cette étape de l'évaluation des besoins des victimes démontre le caractère complémentaire du Fonds. Cette complémentarité était d'ailleurs mentionnée de manière plus explicite dans une des versions de projet de Règlement

¹⁵³⁶ Voir ICC-01/04-439, §22-26; ICC-02/04-114, §22-26. Sur la méthodologie suivie et les résultats de l'évaluation effectuée en février 2009 par le Fonds en RCA, voir The Trust Fund for Victims, Situation in the Central African Republic, Notification from the Board of Directors of the Trust Fund for Victims in accordance with Regulation 50 of the Regulations of the Trust Fund for Victims, 30 October 2009, ICC-01/05-29, §19-40.

¹⁵³⁷ ICC-01/05-29, §26, 37-38.

du Fonds, selon laquelle le Fonds pouvait être saisi « *en prenant en compte la situation des victimes et l'existence (ou l'absence) de programmes nationaux ou internationaux au profit des victimes et, dès lors qu'il s'agit de personnes physiques, des membres de leurs familles* »¹⁵³⁸. Dans la procédure actuelle, le Fonds doit établir la nécessité de fournir une assistance, ce qui implique inévitablement des lacunes au niveau national. Cette étape n'existe pas au sein de la procédure de saisine des Fonds des Nations Unies. Les besoins des victimes, la nécessité de fournir une assistance ne sont pas évalués avant l'émission d'un appel à projets. Ces éléments sont décrits dans les demandes de financement. Au Fonds au profit des victimes, les besoins des victimes conditionnent le lancement d'un appel à projets, alors qu'au Fonds pour les victimes de torture, en vertu de la nouvelle politique du Conseil d'administration, ces besoins sont désormais pris en compte au stade de la sélection des projets¹⁵³⁹. Ces deux Fonds adoptent donc un fonctionnement complémentaire, mais au Fonds des Nations Unies, la complémentarité est appréciée à distance. L'évaluation des besoins des victimes telle qu'elle a été conçue par le Conseil de direction du Fonds au profit des victimes permet de récolter de nombreuses informations sur le contexte local mais ralentit la saisine du Fonds. Elle est par ailleurs impossible à réaliser dans les situations où le Fonds ne peut pas accéder physiquement. Cette procédure doit donc être adaptée en fonction des circonstances. Il convient de préciser que le fonctionnement des Fonds internationaux est complémentaire mais pas subsidiaire, au sens où aucune des procédures applicables devant eux n'exige l'échec d'une autre procédure ou l'épuisement de voies de recours internes.

b) Les crimes relevant de la compétence de la Cour

510. Lors de son évaluation, le Fonds au profit des victimes établit que les personnes à qui il est nécessaire d'offrir une assistance sont des victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour. Selon le Fonds, le renvoi par les gouvernements ougandais, congolais et centrafricain des situations dans leurs pays à la Cour, la décision du Procureur en vertu de l'article 53 du Statut et de la règle 104 du RPP établissant qu'il y a une base raisonnable pour initier une enquête, l'ouverture des situations par la Présidence et leur assignation aux Chambres préliminaires I et II, prouvent que la Cour a compétence sur les territoires de ces pays¹⁵⁴⁰. Le Fonds se fonde ici sur des décisions du Procureur et de la Présidence reconnaissant la compétence de la Cour. Cette détermination peut donc être effectuée à

¹⁵³⁸ ICC-ASP/4/29, §53 (c).

¹⁵³⁹ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §19.

¹⁵⁴⁰ ICC-02/04-114, §20 ; ICC-01/04-439, §20 ; ICC-01/05-29, §16.

distance. Il convient toutefois de se demander si le Fonds pourrait établir lui-même cette compétence. Les décisions de la Cour indiquent que celle-ci exerce sa compétence suite au renvoi d'une situation par un État partie, mais la question de l'exercice de la compétence ne doit pas être confondue avec la question de la compétence elle-même. Si le Fonds était capable d'opérer lui-même cette qualification, il pourrait potentiellement établir la nécessité d'offrir une assistance à des victimes se trouvant en dehors des situations à l'égard desquelles la Cour exerce sa compétence.

511. Pour établir les crimes, le Conseil de direction du Fonds a expliqué qu'il s'est fondé sur des décisions des Chambres préliminaires et des rapports d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales établissant les crimes relevant de la compétence de la Cour commis après le 1^{er} juillet 2002, sur le territoire de la RDC, du nord de l'Ouganda et de la RCA¹⁵⁴¹. Ces déterminations peuvent également être effectuées à distance. De même, en s'appuyant uniquement sur des rapports de tiers établissant que des crimes contre l'humanité, crimes de guerre et de génocide ont été commis, le Fonds pourrait établir la nécessité de porter assistance aux victimes relevant de la compétence de la Cour dans des situations où celle-ci ne s'exerce pas. Le Bureau du conseil public pour la Défense de la CPI a cependant critiqué l'approche suivie par le Fonds, en arguant du fait que les rapports d'ONG n'étant pas suffisamment crédibles, et les décisions de la Chambre préliminaire étant soumises au jugement final de la Chambre de première instance, ces sources ne permettaient pas d'établir qu'il s'agissait de crimes relevant de la compétence de la Cour¹⁵⁴².

512. Le Conseil de direction du Fonds a ensuite établi un lien direct entre les besoins constatés des victimes et les crimes commis. Ces besoins étant de nature physique, psychologique et matérielle, il a conclu qu'ils relevaient du mandat du Fonds et qu'il pouvait y remédier par des activités spécifiques¹⁵⁴³. Après avoir établi la nécessité de mener des activités en RDC, en Ouganda et en RCA¹⁵⁴⁴, le Fonds a recherché des partenaires pour mettre en œuvre des projets au profit des victimes.

¹⁵⁴¹ Voir ICC-01/04-439, §27 ; ICC-02/04-114, §27 ; ICC-01/05-29, §23, 39.

¹⁵⁴² OPCD observations on the Notification by the Board of Directors of the Trust Fund for Victims, 20 February 2008, ICC-01/04-458.

¹⁵⁴³ Voir ICC-01/04-439, §28 ; ICC-02/04-114, §28 ; ICC-01/05-29, §24-25, 40. Voir également ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §48.

¹⁵⁴⁴ Voir ICC-02/04-114, §3 ; ICC-01/04-439, §3.

513. Jusqu'à présent, le Fonds n'a toujours pas décidé de mener de mission d'évaluation des besoins des victimes relevant de la compétence de la Cour commis au Mali, où l'enquête est ouverte depuis 2012 suite à un renvoi du gouvernement. Cette absence de décision est sans doute due au manque de ressources du Fonds. En 2014 et 2015, le Conseil de direction a donné son accord pour mener des missions d'évaluation au Kenya et en Côte d'Ivoire, où l'enquête était ouverte sur l'initiative du Procureur depuis 2011, mais aucune information n'a été diffusée concernant la conduite effective de ces missions¹⁵⁴⁵. Le juge Fergal Gaynor, représentant légal commun des victimes dans l'affaire *Kenyatta* devant la Cour pénale internationale explique que l'absence totale du Fonds au Kenya a beaucoup déçu les victimes qui vivent dans le dénuement le plus complet. Il précise qu' « *Il a pour mandat de fournir une aide urgente aux victimes mais, sept ans après la commission des crimes, il n'a assisté aucune personne au Kenya. De plus, nous ne sommes pas en mesure de leur dire quand est-ce que le Fonds commencera son travail au Kenya et pourquoi il ne l'a pas déjà fait. Le site web du Fonds fournit peu d'informations à ce sujet* »¹⁵⁴⁶. L'absence du Fonds porte également préjudice à la participation des victimes aux procédures devant la Cour. Comme le souligne la coalition d'ONG *Kenyan for Peace with Truth and Justice* (KPTJ), suite au conflit, les victimes sont souvent trop pauvres et vivent dans des conditions trop désastreuses pour pouvoir participer à un processus judiciaire¹⁵⁴⁷. Leur souci premier est de subvenir à leurs besoins vitaux et à ceux de leur famille¹⁵⁴⁸ et elles ne peuvent souvent pas payer les coûts de transport pour se rendre aux réunions avec leurs avocats, ou sont contraintes d'y assister avec leurs enfants. Les seuls services auxquels ces victimes ont accès sont dispensés par des organisations communautaires qui souffrent d'un manque cruel de ressources.

514. En RCA, l'évaluation des besoins des victimes a pu être effectuée, mais le Conseil considère désormais que compte tenu du laps de temps écoulé depuis la mission d'évaluation, une nouvelle mission sera nécessaire pour réévaluer les préjudices des

¹⁵⁴⁵ ICC-ASP/13/14, §30 ; ICC-ASP/14/14, §6. Voir également ICC-ASP/9/2, 28 juillet 2010, §23.

¹⁵⁴⁶ Voir La participation des victimes dans l'affaire *Kenyatta*, Entretien avec Fergal Gaynor, in Bulletin du Groupe de travail pour les droits des victimes, « Recours », *op. cit.* note 121, pp. 10-11.

¹⁵⁴⁷ Voir le rapport de *Kenyan for Peace with Truth and Justice*, A luxury victims cannot afford - Meaningful Participation at the International Criminal Court, Issue 07/09, June 2013.

¹⁵⁴⁸ Les violences post-électorales commises au Kenya fin 2007, début 2008 qui font l'objet des charges pesant contre les accusés (William Samoei Ruto, Joshua Arap Sang et à l'époque Uhuru Kenyatta) ont consisté à incendier des maisons, commettre des meurtres, des viols, et autres actes inhumains, provoquant des déplacements de population. La plupart des victimes dont celles qui participent aux procédures devant la Cour se retrouvent donc sans aucune ressource, traumatisées psychologiquement, souffrant de troubles de stress post-traumatique, et de séquelles physiques (handicaps, fistules obstétricales, infections par le VIH...).

victimes¹⁵⁴⁹. Or, cette mission ne peut pas être réalisée actuellement compte tenu des risques sécuritaires. En 2008, le Fonds avait envisagé d'entreprendre des activités au Darfour. Finalement, « *Compte tenu de la situation politique prévalant au Soudan, le Fonds n'a pu avoir accès à la région du Darfour* ». Il a donc conclu qu'aucune intervention n'était possible pour le moment et a précisé que « *le Secrétariat intensifie ses contacts avec d'éventuels partenaires déjà présents sur le terrain de sorte qu'une collaboration puisse être mise en place lorsque les conditions nécessaires seront réunies* »¹⁵⁵⁰. Ainsi, malgré le manque de ressources, le Fonds a envisagé d'intervenir au Soudan, mais s'est abstenu car il ne pouvait pas accéder au territoire de cet État. L'absence d'intervention du Fonds dans cette situation résulte donc directement de sa politique d'intervention, comprenant l'évaluation *in situ* des besoins des victimes. Ceci démontre que cette politique, qui n'est pas prévue par les textes, constitue un frein important à l'action du Fonds dans les États où les conditions sécuritaires sont mauvaises et les États non parties au Statut de Rome. Ces deux conditions sont réunies dans le cas de la Libye. Si le Fonds décidait de financer des projets à distance dans ces États, il devrait sans doute le faire de manière confidentielle. Cela pourrait nécessiter de masquer la destination des dépenses affectées à ces activités avec l'accord de ses auditeurs afin de protéger les organisations et les victimes. Cette politique d'intervention du FPV contribue également à allonger la procédure d'assistance. Ce n'est qu'à l'issue de cette phase d'évaluation que le Fonds peut émettre un appel à manifestations d'intérêts.

2) Sélectionner les partenaires adéquats

515. Tout comme les Fonds des Nations Unies qui sollicitent eux-mêmes parfois les organisations qu'ils souhaitent subventionner, en RDC et en Ouganda le Fonds au profit des victimes a recherché des partenaires d'exécution capables de mettre en œuvre des programmes d'assistance aux victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour (a). Suite à un changement de politique commandé par un impératif de transparence, le Conseil a lancé un appel à projets concernant la situation en RCA. L'émission d'un appel d'offres semble indiquer que les organisations ont pu proposer des projets, l'intervention du Fonds se limitant à un appui technique pour l'élaboration des propositions (b).

¹⁵⁴⁹ ICC-ASP/13/14, §23, ICC-ASP/14/14, §6.

¹⁵⁵⁰ Voir ICC-ASP/7/13, 3 septembre 2008, §57, 67.

a) La sélection opaque des partenaires en RDC et en Ouganda

516. Dans les situations en RDC et en Ouganda, le secrétariat du Fonds s'est rendu sur place à la recherche d'organisations qui pourraient mettre en œuvre, en son nom, des activités en faveur des victimes des crimes commis relevant de la compétence de la Cour. Le Fonds a été très critiqué en raison du manque de transparence dans la sélection opérée¹⁵⁵¹, et a été accusé d'avoir favorisé les ONG choisies puisque beaucoup d'organisations qui auraient souhaité postuler n'en ont pas eu l'occasion et qu'aucun critère transparent ne pouvait justifier entièrement les choix du Conseil¹⁵⁵². Après avoir sélectionné les bénéficiaires, le Conseil de direction a tout de même mentionné dans sa notification à la Cour les qualités requises des intermédiaires¹⁵⁵³. Le fait de solliciter directement des organisations sans émettre d'appel d'offres pose effectivement un problème de favoritisme, dans la mesure où l'octroi d'un financement reposera sur la décision du Conseil, fatalement arbitraire, de solliciter une organisation plutôt qu'une autre. Lors de ses réunions en juin et novembre 2007, le Conseil de direction a examiné plusieurs projets et a approuvé des activités spécifiques, répondant aux besoins des victimes des crimes relevant de la compétence de la Cour commis en RDC et en Ouganda. Pour la RDC, 16 projets ont été détaillés dans une annexe confidentielle. Pour l'Ouganda, 18 projets ont été sélectionnés. Le Conseil a ensuite pour la première fois notifié ses décisions aux Chambres préliminaires I et II¹⁵⁵⁴.

En réponse aux critiques, lorsqu'il a décidé d'entreprendre des activités en République centrafricaine, le Conseil a publié un appel à projets¹⁵⁵⁵. Il a conservé cette même démarche lorsqu'il a à nouveau décidé de mettre en œuvre des projets de réhabilitation physique et psychologique dans le nord de l'Ouganda en 2013¹⁵⁵⁶.

¹⁵⁵¹ Voir notamment les observations de la Défense, ICC-01/04-458, §41

¹⁵⁵² Des critiques ont été émises concernant le manque d'accessibilité aux subventions du Fonds lors de la Conférence de révision du Statut de Rome en 2010. Voir Conférence de révision du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Kampala, 31 mai-11 juin 2010, RC/11, Annexe V (a), Bilan de la justice pénale internationale, L'impact du système du Statut de Rome sur les victimes et les communautés affectées, §15 (b) (ix), 37.

¹⁵⁵³ Voir ICC-01/04-439, §59 ; ICC-02/04-114, §59.

¹⁵⁵⁴ Voir ICC-01/04-439, §3, 18 ; ICC-02/04-114, §3, 18.

¹⁵⁵⁵ ICC-01/05-29, §42

¹⁵⁵⁶ The Trust Fund for Victims, Request for expression of interest, Integrated Physical and Psychological Rehabilitation Assistance for Victims in Northern Uganda, 8 July 2013. Cet appel à projets a été clôturé le 31 août 2013.

b) L'appel d'offres en République centrafricaine

517. Après avoir établi la nécessité d'entreprendre des activités dans la situation en RCA en juin 2009, le Fonds a notifié la Chambre préliminaire II de sa décision¹⁵⁵⁷. À cette occasion, la Chambre préliminaire a rappelé que selon la règle 50 (a) (ii), le Conseil de direction doit notifier à la Cour sa conclusion en vue d'entreprendre des activités spécifiques¹⁵⁵⁸. Elle a considéré par conséquent que la notification intervenait trop tôt et n'était pas suffisamment précise pour lui permettre de rendre une décision, et a donc demandé au Fonds de lui soumettre une nouvelle notification lorsque des projets spécifiques auraient été sélectionnés¹⁵⁵⁹. Afin d'améliorer la transparence du processus de sélection, le Conseil de direction a décidé pour la première fois de lancer un appel à manifestation d'intérêts pour identifier les partenaires qui lui permettraient de dispenser une assistance aux victimes. Les appels à manifestation d'intérêts font partie du processus d'acquisition de biens et services de la Cour mené en partie par le Greffe dans le respect des principes de concurrence véritable et équitable et du traitement égal des soumissionnaires¹⁵⁶⁰. Presque deux ans plus tard, suite à une décision du Conseil de mars 2011, l'appel à projets a été émis et diffusé par le Greffe¹⁵⁶¹. La Section des achats du Greffe a reçu 19 candidatures. Les candidatures complètes ont subi une évaluation technique, à l'issue de laquelle 9 organisations – 2 internationales et 7 locales – ont été présélectionnées et invitées à développer une proposition de projet répondant à l'évaluation des besoins des victimes. Un atelier a été organisé par le Fonds à Bangui en février 2012 pour aider les candidats à développer leurs propositions de manière plus détaillée tant sur l'aspect technique que financier, à la suite de quoi les organisations disposaient de plusieurs semaines pour finaliser leur proposition. Après une évaluation technique des projets proposés, six ont reçu un avis positif. Les responsables des projets ont ensuite modifié les

¹⁵⁵⁷ ICC-01/05-29.

¹⁵⁵⁸ Souligné par l'auteur.

¹⁵⁵⁹ Pre-Trial Chamber II, Decision on the Submission of the Trust Fund for Victims dated 30 October 2009, 16 November 2009, ICC-01/05-30. Déjà dans la situation en RDC, peu après la notification adressée à la Cour par le Conseil de direction, la Chambre préliminaire I avait demandé au Fonds de fournir des informations additionnelles, incluant des précisions sur les lieux spécifiques dans lesquels les activités seraient entreprises, les types de victimes auxquelles elles bénéficieraient et les crimes spécifiques relevant de la compétence de la Cour auxquels les activités devaient remédier. Voir Trial-Chamber I, Decision on the time limit for the filing of observations on the Notification by the Board of Directors of the Trust Fund for Victims, 5 February 2008, ICC-01/04-441. Le Fonds a aussitôt fourni ces informations de manière confidentielle. Voir ICC-01/04-445-Conf + Conf-Anx, 7 février 2008.

¹⁵⁶⁰ Les acquisitions de biens et services pour la Cour sont régies par le Règlement financier et les règles de gestion financières de la Cour (ICC-ASP/7/5), les Procédures de fonctionnement standard applicables aux achats et les conditions générales d'achat de services disponibles sur le site internet de la Cour [https://www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/about%20the%20court/procurement/Pages/procurement.aspx].

¹⁵⁶¹ Call for Expressions of Interest, Supporting the Rehabilitation of Victim Survivors of Sexual and Gender-Based Violence (SGBV) in the Central African Republic (CAR), 11 octobre 2012, ICC-01/05-39-AnxI.

propositions en fonction de critiques émises par le Fonds, avant l'examen final par le Comité d'évaluation technique qui a recommandé au Conseil que les six projets soient approuvés. Le Conseil a suivi cette recommandation¹⁵⁶² et a notifié sa sélection à la Chambre en octobre 2012. Le processus de sélection a donc été achevé trois ans après la décision du Conseil d'entreprendre des activités d'assistance en RCA, ce qui est excessivement long. Toutefois, il s'agissait de la première fois où cette procédure était appliquée ce qui a pu accroître les délais et le Fonds dit avoir « *tiré les leçons pour raccourcir dans la mesure du possible les délais d'attente des victimes dans les futures situations* »¹⁵⁶³.

518. La procédure d'assistance du Fonds au profit des victimes n'est donc pas accessible directement aux victimes. Néanmoins, la procédure d'appel d'offres renforce l'accessibilité du Fonds aux ONG. Parallèlement, elle retarde considérablement la mise en œuvre des projets d'assistance. Le mandat d'assistance du Fonds devait lui permettre d'intervenir rapidement, sans devoir attendre une condamnation comme dans le cadre de son mandat de réparation. Alors que les Fonds des Nations Unies peuvent, par le biais de leurs procédures d'urgence, déboursier des subventions en quelques jours, après avoir été sollicités par des organisations ou par les victimes elles-mêmes, en RCA, le FPV n'était en mesure de porter assistance aux victimes que trois années après avoir constaté leur besoin d'assistance. La transparence ne requière pas nécessairement des délais aussi longs. Il semble que la procédure ait également été allongée en raison de la volonté du Fonds d'aider les responsables de projets à façonner leurs propositions. Cet appui technique doit sans doute être repensé afin de raccourcir la procédure. L'appel à projets ainsi que le formulaire pour la présentation des propositions¹⁵⁶⁴, précisant le « *cadre programmatique* » dans lequel les projets doivent s'inscrire, contiennent des indications déjà très détaillées. De plus, l'appui technique à l'élaboration de projets, peu fréquente au sein des Fonds internationaux, peut être source de conflits d'intérêts, le Fonds qui émet l'appel d'offre et délivre les subventions devant rester

¹⁵⁶² The Trust Fund for Victims, Notification by the Board of Directors in accordance with Regulation 50 a) of the Regulations of the Trust Fund for Victims to undertake activities in the Central African Republic, 11 October 2012, ICC-01/05-39, §8-16.

¹⁵⁶³ Questions et réponses, Rôle du Fonds au Profit des Victimes (FPV) en République Centrafricaine, février 2013, p. 3.

¹⁵⁶⁴ Voir Call for Expressions of Interest, Supporting the Rehabilitation of Victim Survivors of Sexual and Gender-Based Violence (SGBV) in the Central African Republic (CAR), Application form, 11 October 2012, ICC-01/05-39-Anx-II.

neutre face aux candidats. Pour cette raison, le Fonds mondial de lutte contre le sida refuse par exemple de contribuer à l'élaboration des propositions qui lui sont soumises¹⁵⁶⁵.

Après avoir identifié des projets spécifiques, le Fonds doit donc notifier sa sélection à la Chambre compétente de la Cour pénale internationale, qui jouit d'un pouvoir de censure.

B) Les règles 50 (a) (ii) et (iii) : le pouvoir de censure de la Cour

519. Le Fonds n'est saisi que si la Chambre compétente à laquelle le Conseil a notifié sa décision d'entreprendre des activités spécifiques ne l'a pas informé dans un délai de 45 jours qu'une activité ou un projet spécifique « *préjugerait d'une question sur laquelle doit se prononcer la Cour, y compris la détermination de sa compétence conformément à l'article 19 ou de la recevabilité d'une affaire conformément aux articles 17 et 18, ou violerait la présomption d'innocence visée à l'article 66 ou porterait atteinte ou serait contraire aux droits de l'accusé et à l'équité et à l'impartialité du procès* »¹⁵⁶⁶. Ces dispositions entraînent une limite importante au pouvoir de décision du Conseil de direction qui peut être censuré, alors qu'il souhaite entreprendre des activités indépendantes des affaires devant la Cour, financées à partir de ses propres ressources¹⁵⁶⁷. Si la Cour n'a pas émis de réponse négative à après un certain délai, le Fonds est considéré comme saisi¹⁵⁶⁸. Cette règle allonge encore la procédure d'assistance. Dans la pratique, la Cour répond au Conseil dans un délai de 10 jours à 3 mois. Dans les deux situations en RDC et en Ouganda, ce laps de temps était notamment destiné à permettre à l'Accusation¹⁵⁶⁹, au Bureau du conseil public pour la Défense¹⁵⁷⁰, au Bureau du conseil public pour les victimes et aux représentants légaux des victimes¹⁵⁷¹ de

¹⁵⁶⁵ Entretien avec Etienne Michaud, membre du bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, (juillet 2012). Pour une critique de la politique de non intervention du Fonds pour les victimes de torture dans l'élaboration des projets, voir OLOKA-ONYANGO J., « Tourner la page de la torture », *op. cit.* note 1526, p. 37.

¹⁵⁶⁶ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §50 (a) (ii).

¹⁵⁶⁷ Voir *supra*, §232.

¹⁵⁶⁸ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §50 (a) (iii).

¹⁵⁶⁹ Voir les observations de l'Accusation (situation en RDC), 20 février 2008, ICC-01/04-462. Voir également les observations de l'Accusation (situation en Ouganda), 19 February 2008, ICC-02/04-119.

¹⁵⁷⁰ Voir les observations du BCPD (situation en RDC), ICC-01/04-459-Conf et ICC-01/04-458. Voir également les observations du BCPD (situation en Ouganda), 12 mars 2008, ICC-02/04-122-tFRA.

¹⁵⁷¹ Voir les observations du BCPV et des représentants légaux des victimes (situation en RDC), 20 février 2008, ICC-01/04-460, ICC-01/04-461, ICC-01/04-463 qui concluent que les activités proposées ne préjugent d'aucune question sur laquelle doit se prononcer la Cour. Voir également les observations du représentant légal des victimes (situation en Ouganda), 18 février 2008, ICC-02-04-118.

déposer des observations concernant les notifications du Fonds. Le Fonds a aussi pu y répondre¹⁵⁷².

520. Le Conseil de direction interprète strictement la nécessité d'obtenir l'autorisation de la Cour. Il ne finance par exemple pas de projets de réadaptation physique en RDC parce qu'il a omis par inadvertance de mentionner cette forme d'assistance dans sa notification à la Chambre. Ses intermédiaires en RDC renvoient donc les victimes nécessitant ce type de réadaptation vers d'autres prestataires de services¹⁵⁷³.

521. Bien que les Chambres aient décidé d'approuver les activités envisagées, leurs réponses aux notifications du Conseil ont été l'occasion d'établir un cadre dans lequel les activités entreprises par le Fonds doivent s'inscrire. En vertu de ces décisions, pour respecter la règle 50 (a) (ii) du Règlement du Fonds, les activités doivent respecter certains critères. Elles doivent être définies en termes généraux et non-discriminatoires, sans référence à un auteur présumé, un crime spécifique, ou un lieu¹⁵⁷⁴. Elles doivent être sans rapport avec les procédures nationales, avec la procédure liée à l'enquête sur une situation ou avec toute affaire qui découlerait d'une telle enquête¹⁵⁷⁵. Elles doivent cibler des groupes de victimes et non pas des victimes identifiées individuellement¹⁵⁷⁶. Elles doivent également être entreprises dans le cadre d'une situation pour laquelle la Cour a déjà ouvert une enquête¹⁵⁷⁷. Ainsi, la Chambre peut estimer que les activités et projets « *semblent relever de la compétence de la Cour* », sans entraver le travail de celle-ci¹⁵⁷⁸. La Cour s'exprime en termes de probabilité mais elle ne sera plus consultée par la suite dans la procédure d'assistance¹⁵⁷⁹.

522. La Cour limite donc la compétence du Fonds aux situations où elle a ouvert une enquête. Le projet de règlement du Fonds soumis à la quatrième session de l'Assemblée des États Parties¹⁵⁸⁰ prévoyait explicitement que le Fonds puisse apporter une assistance aux

¹⁵⁷² Voir Clarifications et explications par le Conseil de direction du Fonds au profit des victimes des observations du Bureau du conseil public pour la Défense du 20 février 2008 conformément à la décision de la Chambre préliminaire I du 28 février 2008, 6 mars 2008, ICC-01/04-485.

¹⁵⁷³ ICC-ASP/13/14, §22.

¹⁵⁷⁴ ICC-02/04-126-tFRA, p. 5

¹⁵⁷⁵ ICC-01/04-492-tFRA, p. 10

¹⁵⁷⁶ ICC-02/04-126-tFRA, p. 5.

¹⁵⁷⁷ ICC-01/04-492-tFRA, p. 10.

¹⁵⁷⁸ *Ibid.*, pp. 9-10.

¹⁵⁷⁹ Voir également ICC-01/05-41.

¹⁵⁸⁰ Report of the Bureau on the draft Regulations of the Trust Fund for Victims, 21 November 2005, ICC-ASP/4/29, Annexe.

victimes après l'ouverture d'une enquête par le Procureur, ou, dans des circonstances exceptionnelles, lorsqu'une situation ou une affaire ne fait pas l'objet d'enquêtes ou de poursuites, en raison du fait qu'un État compétent au sens de l'article 17 s'en charge, ou que cela ne servirait pas les intérêts de la justice¹⁵⁸¹. Le Fonds pouvait donc être compétent, là où le principe de complémentarité ou les intérêts de la justice empêchaient la Cour d'ouvrir une enquête¹⁵⁸². Cette partie du projet de Règlement du Fonds n'a pas été adoptée et la précision selon laquelle le Fonds est saisi après l'ouverture d'une enquête a disparu¹⁵⁸³.

523. Le Règlement actuel ne précise pas le stade auquel le Fonds peut être saisi, seulement que ses activités ne doivent pas nuire au travail de la Cour. Ces considérations permettent de s'interroger sur la possibilité de saisine du Fonds en dehors de l'exercice de sa compétence par la Cour. Mises à part les décisions émises par les Chambres préliminaires en réponse aux notifications du Conseil de direction, aucune disposition ne semble aller à l'encontre d'une telle interprétation. Lors de sa quatrième réunion en novembre 2007, le Conseil de direction s'était inquiété « *de ce que les activités de la Cour – et, partant, du Fonds – soient actuellement cantonnées aux pays africains, alors que des victimes de situations similaires – voire pires – existent ailleurs* »¹⁵⁸⁴. Cette déclaration peut signifier que le Conseil souhaiterait que la Cour agisse en dehors du continent africain ou bien que le Fonds puisse intervenir là où la Cour n'agit pas.

524. Pour le Fonds, il est évidemment plus aisé de se limiter aux situations où la Cour a déjà établi sa compétence. Toutefois, pour établir que des crimes relevant de la compétence de la Cour ont été commis, le Fonds se fonde sur des rapports d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales. Lorsque de tels rapports existent en dehors des situations, le Fonds pourrait donc faire les mêmes constatations. Selon les Chambres préliminaires, dès lors que les activités ne ciblent pas des victimes participant aux procédures, et ne sont pas en lien avec les affaires devant la Cour, la présomption d'innocence, les droits de l'accusé, l'équité et l'impartialité du procès demeurent intacts. Cet élément est automatiquement acquis dans les situations où la Cour n'exerce pas sa compétence. Le seul élément potentiellement problématique serait la nécessité de ne pas préjuger d'une question sur laquelle la Cour doit se prononcer, y compris la détermination de sa compétence ou la

¹⁵⁸¹ ICC-ASP/4/29, Annexe, §50 (c) et 53 (c).

¹⁵⁸² Voir l'article 53 (1) (b) et (c) du Statut de Rome.

¹⁵⁸³ ICC-ASP/4/29, §50 (b) et 53 (b).

¹⁵⁸⁴ Voir ICC-ASP/7/13, 3 septembre 2008, §39.

recevabilité d'une affaire. Sur ce point, dans le cas où un pays fait l'objet d'un examen préliminaire de la Cour comme par exemple la Colombie, le mandat d'assistance du Fonds ne pourrait pas s'exercer, car la question de la compétence de la Cour se pose. La justice colombienne s'efforce d'enquêter et de poursuivre les responsables des crimes visés par le Statut de Rome, et a procédé à des condamnations de guérilleros des FARC et de l'ELN, de paramilitaires et de membres des forces armées. En novembre 2012, alors que s'ouvraient les négociations de paix entre le gouvernement et la guérilla des FARC, la Procureure a toutefois rappelé aux autorités colombiennes ses devoirs en vertu du principe de complémentarité lui imposant de mettre un terme à l'impunité des plus hauts responsables des crimes relevant de la compétence de la Cour, faute de quoi, elle ouvrirait une enquête¹⁵⁸⁵. Le fait d'entreprendre des activités d'assistance en Colombie pourrait être interprété comme établissant l'insuffisance des procédures nationales, ce qui préjugerait de la compétence de la Cour. En revanche, dans un pays où la Cour est compétente, où elle n'exerce pas sa compétence, et où la question de cette compétence ne se pose pas, ou du moins pas encore, il pourrait être théoriquement possible d'envisager que les activités menées par le Fonds ne préjugent pas d'une question sur laquelle la Cour doit se prononcer. Le Fonds pourrait ainsi intervenir auprès de victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour se trouvant en dehors des situations où elle exerce sa compétence. Le seul élément plaidant contre cette éventualité est la mention du terme « *chambre compétente* » à la règle 50 (a) (ii) du Règlement du Fonds, celle-ci étant chargée de répondre à la notification du Fonds. Ceci pourrait impliquer que les activités entreprises par le Fonds doivent avoir été assignées à une Chambre¹⁵⁸⁶. Étant donné la situation financière actuelle du Fonds, l'hypothèse développée ici est toutefois seulement théorique. Le Fonds peine en effet déjà à rassembler suffisamment de ressources pour pouvoir agir dans les situations faisant l'objet d'une enquête de la Cour, compte tenu de la réserve qu'il doit parallèlement constituer en vue des réparations.

525. Les conditions de saisine du Fonds dans le cadre de son mandat d'assistance lui permettent ainsi d'intervenir plus rapidement après la commission des crimes que dans le cadre de son mandat de réparation. Il a utilisé cette possibilité pour agir dès 2008, auprès des victimes en RDC où les réparations ne seront pas délivrées avant 2016. En Ouganda, les victimes peuvent également bénéficier d'une assistance depuis 2008, alors que l'audience de

¹⁵⁸⁵ Voir The Office of the Prosecutor, Situation in Colombia, Interim Report, November 2012.

¹⁵⁸⁶ Voir DWERTMANN E., *The Reparation System of the International Criminal Court. Its Implementation, Possibilities and Limitations*, op. cit. note 455, p. 290-292.

confirmation des charges du seul accusé ayant été appréhendé, Domic Ongwen, n'est prévue qu'en janvier 2016. Cependant, en comparaison aux procédures de saisine des Fonds des Nations Unies, la saisine du FPV est longue et peu accessible. De plus, elle nécessite que le personnel se rende sur place, ce qui s'avère souvent impossible. Dans ce cas, le Fonds est paralysé et ne porte pas secours aux victimes. Les programmes d'assistance du Fonds au profit des victimes sont pourtant guidés par le principe de l'accessibilité d'un maximum de victimes éligibles aux services financés par le Fonds¹⁵⁸⁷. Cette stratégie rend l'action du Fonds incertaine, puisque soumise à des facteurs externes comme les conditions de sécurité – souvent mauvaises dans les situations de conflit ou post-conflit dont la Cour a à connaître. Si le Fonds au profit des victimes souhaite réellement étendre géographiquement son action¹⁵⁸⁸, dans les situations qui l'exigent, il doit impérativement adapter sa stratégie, renoncer à participer de manière aussi active à l'élaboration et au contrôle des projets, et adopter de nouveaux modes d'intervention nécessitant moins, voire aucun contact avec ses partenaires sur le terrain.

Il convient maintenant d'aborder l'action exercée par les Fonds des Nations Unies lorsqu'ils sont saisis, consistant à décider, au vu des critères d'éligibilité propre à chacun, quels seront les bénéficiaires des subventions ainsi que du montant de ces subventions. Concernant le Fonds au profit des victimes, nous reviendrons donc sur la sélection des projets, qui constitue une étape de la saisine du Fonds.

Section II – Le financement de projets par les Fonds internationaux

526. Les Fonds internationaux d'assistance ont pour mandat de financer des projets portant assistance aux victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Les Fonds déterminent les projets éligibles à une subvention en fonction de divers critères, dont certains ont été établis par leurs organes créateurs. Nous tâcherons de déterminer le bien-fondé de ces critères et de l'interprétation qui en est faite par les Fonds, compte tenu des intérêts des victimes (Sous-section I). L'assistance n'est pas considérée comme fournie aux victimes en vertu d'un droit, mais d'un impératif moral de solidarité. Contrairement au Fonds au profit des victimes, qui ne pourrait pas rejeter des demandes en réparation éligibles, il est admis que les Fonds internationaux d'assistance, suivant leur

¹⁵⁸⁷ TFFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, p. 27.

¹⁵⁸⁸ *Ibid.*, p. 11, 42.

politique, puissent décider de satisfaire ou de rejeter les demandes de subvention qu'ils reçoivent, même lorsque celles-ci sont admissibles. Aux critères d'éligibilité se superposent donc des critères de sélection des projets, mis en place principalement en raison du manque de ressources des Fonds et pour pouvoir accorder des montants plus élevés à chaque bénéficiaire. Malgré le manque de transparence des critères de sélection utilisés par la plupart des Fonds, nous nous attacherons à évaluer la pertinence de la procédure de sélection des projets (Sous-section II).

Sous-section I – Les critères d'éligibilité des projets

527. Pour être éligibles à une subvention, les projets soumis aux Fonds doivent répondre à un certain nombre de critères, divergeant en fonction des Fonds, et parfois des cycles de subvention. Les critères principaux ont trait aux victimes assistées grâce à la subvention (A), aux organisations qui proposent de mettre en œuvre un projet (B), et à la nature de l'assistance dispensée dans le cadre du projet (C). La plupart des Fonds exigent que les projets soient financés par d'autres donateurs à hauteur d'un certain pourcentage (D). D'autres critères de natures diverses peuvent encore s'ajouter (E). Enfin, comme dans le cadre de la réparation, en raison des ressources limitées disponibles, des priorités peuvent être établies au sein de ces critères (F). Compte tenu des critères d'éligibilité appliqués par les différents Fonds internationaux d'assistance, les mandats de certains Fonds se recourent (G).

A) Les critères relatifs aux victimes

528. Un projet éligible doit être destiné aux victimes relevant de la compétence du Fonds auquel la demande de financement est soumise. Les victimes pouvant recevoir une assistance sont généralement désignées dans les actes portant création des Fonds, mais ces définitions sont rarement suffisantes. Elles sont complétées par les conseils d'administration qui choisissent souvent de se référer aux définitions contenues dans les conventions internationales pertinentes, la jurisprudence internationale... L'une des critiques généralement adressée aux Fonds porte sur leur mandat limité à certains conflits et à certaines catégories de victimes. Bien que l'assistance ne se fonde pas sur une responsabilité et bénéficie donc à davantage de personnes que la réparation, cette critique est fondée. Comme dans le cadre de la réparation, le fait générateur des préjudices circonscrit le cercle des bénéficiaires. Or, comme nous l'avons vu dans le premier titre de la première partie, des Fonds internationaux

n'ont été institués que pour fournir une aide aux victimes de certains droits, appartenant exclusivement à la catégorie des droits civils et politiques. Les critères relatifs aux victimes ont trait aux personnes (1), aux préjudices subis, aux faits générateurs – pouvant inclure des éléments relatifs à l'auteur de la violation – et au lien de causalité qui les relie (2).

1) Les personnes

a) Personnes physiques et personnes morales

529. Aux Fonds des Nations Unies qui traitent des violations des droits de l'homme, les victimes sont exclusivement des personnes physiques. Au Fonds au profit des victimes qui traite aussi de violations du droit international humanitaire, comme nous l'avons vu précédemment, en vertu de la règle 85 du Règlement de procédure et de preuve de la CPI, les victimes peuvent également être des personnes morales. Toutefois, aucune activité financée par le Fonds dans le cadre de son mandat d'assistance ne fournit de soutien matériel à une personne morale. Toutes les personnes physiques sont éligibles, sans discrimination fondée sur le sexe. Les projets du Fonds au profit des victimes en RCA qui ciblent les victimes de violences sexuelles ne seront pas accessibles seulement aux femmes, mais aussi aux hommes dont certains ont également été victimes de ce type de violences¹⁵⁸⁹.

530. Certains critères relatifs aux personnes physiques peuvent être appliqués lorsque les requérants sont trop nombreux compte tenu des ressources disponibles. Le Fonds humanitaire suisse avait par exemple posé une limite d'âge pour autoriser les personnes détenues dans des camps de concentration pour des raisons politiques à bénéficier de l'aide du Fonds, en raison de leur trop grand nombre par rapport aux anticipations. Les bénéficiaires étaient d'abord limités aux personnes nées jusqu'en 1921, inclus, puis à partir de décembre 1998, aux personnes nées jusqu'en 1925 inclus. Les très jeunes enfants emprisonnés dans des camps de concentration étaient ainsi exclus de l'assistance du Fonds. La limite d'âge a finalement été abolie en novembre 1999 lors de l'utilisation des intérêts produits¹⁵⁹⁰. Aucun Fonds international d'assistance n'a jusqu'à présent appliqué de tels critères fondés sur les caractéristiques personnelles des victimes.

¹⁵⁸⁹ Voir ICC-01/05-39-AnxI, p. 2.

¹⁵⁹⁰ Voir Swiss Fund for Needy Victims of the Holocaust/Shoa, Final Report, *op. cit.* note 180, p. 47.

b) Victimes directes et indirectes, bénéficiaires directs et indirects

531. Tous les Fonds internationaux d'assistance financent des projets destinés aux victimes directes et indirectes des violations à l'égard desquelles ils ont compétence, dès lors qu'elles ont été affectées personnellement par les violations. Au Fonds pour les victimes de la torture, les bénéficiaires des projets peuvent être « *des membres directs de la famille des victimes*¹⁵⁹¹ *qui, en raison de leur proximité avec celles-ci, ont été directement affectés par cet événement* »¹⁵⁹². Cette catégorie de personnes n'est pas clairement définie et est laissée à l'appréciation du secrétariat et du Conseil d'administration. Dans ses recommandations formulées en 2004, le Bureau des services de contrôle interne avait demandé au Fonds de définir précisément les membres de la famille des victimes pouvant bénéficier d'une assistance financée par le Fonds et avait recommandé d'insérer dans cette définition l'exigence d' « *un rapport évident entre la torture de la victime et la raison pour laquelle le membre de la famille est pris en charge* »¹⁵⁹³. L'existence d'un tel lien n'est cependant pas précisé par la résolution 36/151 portant création du Fonds. Conformément aux Principes fondamentaux de 2005, ainsi qu'à l'Observation générale n°3 du Comité contre la torture, les victimes de la torture englobent également « *les personnes qui ont subi un préjudice alors qu'elles intervenaient pour venir en aide à la victime ou pour empêcher qu'elle ne devienne victime* »¹⁵⁹⁴.

532. Les Fonds des Nations Unies appréhendent les victimes de manière individuelle¹⁵⁹⁵. Le Fonds au profit des victimes, considérant que l'assistance est plus efficace lorsqu'elle n'englobe pas seulement les victimes, mais qu'elle associe aussi leurs familles et leurs communautés au processus de réhabilitation, a adopté une approche communautaire, plus collective. Comme nous l'avons vu précédemment, le Fonds avait suggéré à la Cour d'adopter une approche similaire dans le cadre des réparations dans l'affaire *Lubanga*. La stratégie de programmation du Fonds est très ambitieuse, elle vise la cohésion sociale, la

¹⁵⁹¹ Les rapports du Secrétaire général évoquent les membres de la famille proche des victimes. A/66/276, 8 août 2011, §5.

¹⁵⁹² Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §6.

¹⁵⁹³ Voir E/CN.4/2005/55, recommandation 2.

¹⁵⁹⁴ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §10.

¹⁵⁹⁵ Voir Fonds de contributions volontaires pour les victimes de la torture, Mission du Fonds, *op. cit.* note 1347, §1, selon laquelle le Fonds « *promeut une approche centrée sur les victimes, destinée à provoquer un changement déterminant sur le plan individuel* ».

réconciliation¹⁵⁹⁶. Elle s'inscrit dans le cadre d'une situation de crise, pour évoluer ensuite vers une situation d'après-crise, de reconstruction, puis vers le développement sur le long terme. Bien qu'en vertu du Règlement du Fonds, les activités d'assistance ne bénéficient qu'aux victimes de crimes telles que définies à la règle 85 du RPP et, dès lors qu'il s'agit de personnes physiques, de leurs familles, lorsqu'elles ont subi un préjudice du fait desdits crimes, le Fonds parvient à justifier juridiquement l'inclusion de catégories de personnes plus vastes parmi ses bénéficiaires.

533. Les victimes directes et indirectes sont celles qui ont subi un préjudice du fait des crimes définis aux articles 6, 7 et 8 du Statut de Rome. Leur qualification se rapproche de celle des « *victimes de la situation* » (*Situation victims*)¹⁵⁹⁷. Selon l'interprétation du Conseil de direction, il s'agit notamment des victimes de violences sexuelles et sexistes, des enfants des victimes de ces violences, des enfants nés de violences sexuelles et sexistes liées au conflit, des victimes de violence conjugale liée au conflit, des personnes ayant subi un préjudice physique et/ou ayant été psychologiquement traumatisées du fait des violences, des enfants dont un parent ou les deux ont été tués et des enfants rendus vulnérables d'autres manières du fait des violences, des veufs et veuves dont le partenaire a été tué, des enfants âgés de moins de quinze ans contraints de se joindre à des groupes armés ou circonscrits, recrutés ou enrôlés dans de tels groupes quel que soit le rôle qu'ils ont joué au sein du groupe, des membres de la famille des victimes et des autres personnes affectées par les violences¹⁵⁹⁸. Comme nous le verrons plus loin, l'intégration de toutes ces personnes est justifiée grâce à une interprétation extensive des préjudices qui résultent des crimes relevant de la compétence de la Cour¹⁵⁹⁹.

534. De plus, le Fonds finance des activités de sensibilisation aux violences sexuelles et de promotion de la paix dont peuvent bénéficier les membres et chefs des communautés des victimes qui ne sont pas considérés comme des victimes directes, ni indirectes, mais comme

¹⁵⁹⁶ Fonds au profit des victimes, Rapport sur l'état d'avancement des programmes, Hiver 2012, *op. cit.* note 541, p. 5 ; TFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, pp. 21-22.

¹⁵⁹⁷ DWERTMANN E., *The Reparation System of the International Criminal Court. Its Implementation, Possibilities and Limitations*, *op. cit.* note 455, p. 288. Sur la définition et le rôle des victimes de la situation en matière de participation aux procédures, voir BITTI G., « Les victimes devant la Cour pénale internationale : les promesses faites à Rome ont-elles été tenues ? », *op. cit.* note 1058, pp. 309-314. L'auteur souligne tout de même que lorsque la Cour a développé le concept de victimes de la situation en 2006 et autorisé ces dernières à participer à la procédure au stade de l'enquête, elle a exigé un préjudice direct.

¹⁵⁹⁸ Voir ICC-01/05-39-Anx-II (catégorie D) ; ICC-ASP/12/14, 31 juillet 2013, §13

¹⁵⁹⁹ Voir *infra*, §541, 551.

des bénéficiaires (directs)¹⁶⁰⁰. Comme nous le verrons plus loin, ces activités peuvent être justifiées sur le plan juridique, comme participant à la réhabilitation psychologique des victimes¹⁶⁰¹. Le Fonds a adopté la même approche dans son projet de plan de mise en œuvre de l'ordonnance de réparation rendue dans l'affaire *Lubanga*, mais en prenant soin de ne pas qualifier ces personnes de bénéficiaires des réparations¹⁶⁰².

535. En plus des victimes directes et indirectes et des bénéficiaires qui peuvent profiter directement de l'action du Fonds au profit des victimes, ce dernier comptabilise aussi les bénéficiaires indirects de son mandat d'assistance. Entre octobre 2014 et juin 2015, le nombre des bénéficiaires directs des activités du Fonds s'est élevé à 59 695 personnes¹⁶⁰³. À ce chiffre, s'ajoutent les bénéficiaires indirects de ces activités. Il s'agit des familles et des communautés des bénéficiaires directs qui profitent de la réhabilitation du bénéficiaire direct, comme par exemple la famille d'un père qui a reçu une hanche artificielle et peut retourner travailler aux champs, ou encore les enfants d'une mère à qui un abri et des soins médicaux ont été fournis après un déplacement de population¹⁶⁰⁴. Ces bénéficiaires indirects sont généralement des victimes indirectes, ne bénéficiant pas directement des activités financées par le Fonds. Entre octobre 2014 et juin 2015, leur nombre s'est élevé à 126 703 personnes¹⁶⁰⁵.

536. Le Fonds au profit des victimes qui finance des projets en faveur des collectivités visant la transition des sociétés, et connaît – en l'état actuel des procédures devant la Cour – systématiquement de situations de conflit ou post-conflit, constitue par conséquent un mécanisme de justice transitionnelle. Dans son mandat de réparation, grâce aux stratégies qu'il propose à la Cour, le Fonds tente également « *de ne pas compromettre la paix par la justice* »¹⁶⁰⁶. Comme nous l'avons vu, la CPI ne tient cependant pas toujours compte des

¹⁶⁰⁰ Tel est par exemple le cas des « enfants participant aux efforts de consolidation de la paix ». Voir ICC-ASP/9/2, 28 juillet 2010, §9, tableau 1.

¹⁶⁰¹ Voir *infra*, §541, 559.

¹⁶⁰² Voir *supra*, §351.

¹⁶⁰³ Trust Fund for Victims, Assistance & Reparations. Achievements, Lessons Learned, and Transitioning, Programme Progress Report 2015, p. 16 [http://www.trustfundforvictims.org/sites/default/files/media_library/documents/FinalTFVPPR2015.pdf]. En 2010, le Professeur William Schabas avait considéré que, compte tenu des faibles ressources investies et de l'échelle des projets, il soit possible d'envisager que le Fonds gonfle les chiffres de ses bénéficiaires en incluant par exemple les auditeurs de programmes radios communautaires de promotion de la justice transitionnelle diffusés par des organisations qu'il finance. Voir SCHABAS William A., *The International Criminal Court. A Commentary on the Rome Statute*, *op. cit.* note 522, p. 915.

¹⁶⁰⁴ Trust Fund for Victims, Programme Progress Report, Spring 2010, *op. cit.* note 1498, p. 7.

¹⁶⁰⁵ Trust Fund for Victims, Programme Progress Report 2015, *op. cit.* note 1603, p. 16.

¹⁶⁰⁶ TURGIS Noémie, *La justice transitionnelle en droit international*, Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 351.

opinions du Conseil de direction. Les Fonds des Nations Unies visent davantage la réhabilitation individuelle des victimes, définissent leurs bénéficiaires de manière plus étroite, et n'affichent pas d'objectifs aussi ambitieux que la réconciliation ou la promotion de la paix. Selon les projets qu'ils financent, ces Fonds peuvent toutefois contribuer à la justice transitionnelle. Lorsque le Fonds pour les victimes de la torture finance une assistance juridique fournie à des personnes torturées sous une dictature dans le cadre de procédures judiciaires contre les responsables, alors que le pays est en transition, il peut également être qualifié de mécanisme de justice transitionnelle. Ce n'est en revanche pas le cas lorsqu'il finance, par exemple, un projet d'assistance médicale à des personnes torturées récemment par les autorités russes.

c) Les critères relatifs à la vulnérabilité des victimes

537. D'autres types de critères peuvent également exiger que les victimes soient dans une situation de vulnérabilité ou de détresse. Le Fonds au profit des victimes a par exemple vocation à aider les personnes les plus vulnérables et marginalisées parmi les victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour¹⁶⁰⁷, identifiées par le Fonds comme comprenant notamment les anciens enfants soldats et les victimes de violences sexuelles¹⁶⁰⁸. Le Fonds humanitaire suisse exigeait que les survivants de la Shoah et leurs descendants¹⁶⁰⁹ soient dans le besoin pour pouvoir recevoir l'assistance du Fonds¹⁶¹⁰. Pour cela, la personne devait vivre au niveau ou au dessous du seuil de pauvreté. Bien que la spoliation des victimes, leur déportation et leur emprisonnement dans des camps ait inévitablement contribué à leur situation de pauvreté, aucun lien de causalité ne semblait être requis entre la situation de pauvreté de la victime et la Shoa. Cette situation ne semblait donc pas constituer le préjudice requis, qui était présumé.

2) Le préjudice

538. Les subventions des Fonds ne peuvent être utilisées que pour financer des mesures d'assistance destinées à remédier aux préjudices (a) résultant (b) des violations relevant de la compétence de chacun des Fonds (c).

¹⁶⁰⁷ Voir le Rapport de la Cour sur la stratégie concernant les victimes, 10 novembre 2009, ICC-ASP/8/45, §54.

¹⁶⁰⁸ TFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, pp. 20-22.

¹⁶⁰⁹ En pratique, en raison du grand nombre de survivants dans le besoin, il n'y avait pas suffisamment de fonds pour les descendants des victimes, et le Fonds a dû renoncer à leur fournir une assistance.

¹⁶¹⁰ Voir l'ordonnance portant création du Fonds spécial en faveur des victimes de l'Holocauste/Shoah dans le besoin, *op. cit.* note 179, article 2.

a) Les types de préjudices

539. Aux Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d’esclavage et en faveur des victimes de la traite des personnes, il n’existe pas de définition du préjudice conditionnant l’obtention d’une assistance. Rien n’est indiqué dans les résolutions portant création des Fonds, – seulement que l’assistance doit être fournie aux individus dont les droits de l’homme ont été gravement violés par la pratique en question – ni dans les lignes directrices. En l’absence de restriction, tous les types de préjudices peuvent donc être pris en compte. Comme nous le verrons plus loin, la seule exigence est que le préjudice que l’assistance vise à soulager résulte de la violation des droits de l’homme à l’égard de laquelle le Fonds a compétence. Les lignes directrices du Fonds pour les victimes de la torture apportent davantage de précision et définissent le préjudice en référence à l’Observation générale n°3 de 2012 du Comité contre la torture. Les types de préjudices y sont définis très largement et peuvent notamment comprendre une atteinte à l’intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle ou une atteinte grave aux droits fondamentaux¹⁶¹¹. Concernant les victimes indirectes, les lignes directrices de l’UNVFVT précisent que les membres de la famille proche de la victime doivent avoir été directement affectés, et donc avoir subi un préjudice propre du fait de leur proximité avec la victime¹⁶¹². Comme pour les victimes directes, l’assistance doit avoir pour but de soulager les conséquences de ce préjudice.

540. En l’absence de partie faisant face aux victimes dans la procédure, la preuve du préjudice est très souple. Le Fonds pour les victimes de torture se fonde sur des études de cas de victimes soumises avec les demandes de subventions qui doivent comporter une description des séquelles des violations¹⁶¹³. Aucune décision de justice ni certificat médical n’est exigé, sauf dans le cadre de la procédure exceptionnelle d’urgence en faveur des victimes¹⁶¹⁴. En cela, l’accès à l’assistance financée par le Fonds n’est pas discriminatoire. Au Fonds humanitaire suisse, le préjudice résultant de la persécution nazie était présumé. Toutes les demandes présentées au nom de personnes juives ayant vécu sous le régime nazi ou sous des régimes ayant collaboré avec ce dernier, ont reçu une décision positive¹⁶¹⁵. Dans la

¹⁶¹¹ Lignes directrices de l’UNVFVT (2014), §10.

¹⁶¹² *Ibid.*, §6.

¹⁶¹³ *Ibid.*, §43-45.

¹⁶¹⁴ *Ibid.*, §120.

¹⁶¹⁵ Voir Swiss Fund for Needy Victims of the Holocaust/Shoa, Final Report, *op. cit.* note 180, p. 45.

pratique, le secrétariat du Fonds pour les victimes de torture déduit aussi généralement l'existence d'un préjudice des actes de torture. La description du préjudice sert davantage à apprécier l'existence d'un lien de causalité avec les violations, et à déterminer si les séquelles de la victime auront diminué d'après le rapport que l'organisation soumettra sur l'utilisation de la subvention¹⁶¹⁶.

541. En vertu du Règlement du Fonds au profit des victimes¹⁶¹⁷, celui-ci fournit une assistance aux victimes telles que définies à la règle 85 du RPP, et, dès lors qu'il s'agit de personnes physiques, de leurs familles, lorsqu'elles ont subi des souffrances physiques ou psychologiques et/ou des dommages matériels. Dans ses rapports, le Fonds fait état de traumatismes psychologiques, de sentiment de stigmatisation, de discrimination, d'exclusion de la communauté, d'années d'éducation perdues pour les enfants enrôlés dans des groupes armés, d'handicaps physiques, de mutilations, de défigurations, de brûlures, d'infections par le VIH/Sida ou d'autres maladies sexuellement transmissibles.... Le Fonds a adopté une interprétation la plus large possible de la notion de souffrance, puisque les victimes s'étendent à toutes les personnes « *qui ont été affectées par les violences* »¹⁶¹⁸. Comme nous l'avons vu, certains bénéficiaires des projets de sensibilisation et de promotion de la paix financés par le Fonds ne sont pas des victimes directes ou indirectes de crimes relevant de la compétence de la Cour. Ils n'ont donc pas subi de préjudice. Les projets qui leur sont destinés ne devraient donc pas être éligibles. Ces projets, prévoyant par exemple des activités de sensibilisation aux crimes commis, peuvent cependant être considérés comme visant à remédier aux préjudices des victimes en réduisant leur stigmatisation et en prévenant leur re-victimisation. Ces projets sont donc réellement adressés aux victimes, dont la réhabilitation passe par des programmes nécessitant la participation de leurs communautés.

La notion de préjudice permettant à une victime de bénéficier de mesures d'assistance est donc très vaste. La seule restriction est que le préjudice pour lequel la victime sollicite une assistance résulte de la violation des droits de l'homme ou du droit international humanitaire à l'égard de laquelle le Fonds a compétence.

¹⁶¹⁶ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §89. L'organisation doit également fournir dix cas de victimes avec son rapport sur l'utilisation de la subvention. Cinq doivent être les mêmes cas que ceux soumis avec la demande.

¹⁶¹⁷ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §42, 48.

¹⁶¹⁸ ICC-ASP/10/14, 7 août 2012, §10.

b) Un lien de causalité avec les violations

542. Tous les Fonds internationaux d'assistance exigent un lien de causalité entre le préjudice pour lequel la victime reçoit une assistance et les violations relevant de sa compétence. Au Fonds pour les victimes de la torture, selon les lignes directrices « *L'aide apportée grâce à la subvention du Fonds doit concerner exclusivement les conséquences de la torture* »¹⁶¹⁹. Le Fonds a par exemple refusé de financer des soins dentaires dispensés dans le cadre d'un projet destiné à des victimes de la torture aux Philippines en raison du fait que les problèmes dentaires des victimes, très répandus dans ce pays, ne constituaient pas la conséquence des actes de torture qu'elles avaient subis. Parfois, la distinction entre les conséquences de la torture et d'autres facteurs est délicate à effectuer. Le secrétariat du Fonds doit par exemple s'assurer que les subventions accordées à l'organisation Bienvenu Shelter située en Afrique du Sud spécialisée dans l'assistance sociale aux femmes et aux enfants migrants provenant de divers pays d'Afrique sont seulement utilisées pour dispenser une assistance aux victimes destinée à couvrir leurs besoins directement causés par les actes de torture subis, et non à remédier à leur situation précaire résultant de leur condition de personnes migrantes.

543. La règle 48 du règlement du Fonds au profit des victimes précise que les souffrances physiques, psychologiques et les dommages matériels causés aux victimes doivent résulter des crimes relevant de la compétence de la Cour. Dans le formulaire de candidature pour la mise en œuvre de projets d'assistance en RCA, les organisations devaient indiquer comment les catégories de bénéficiaires étaient reliées au conflit renvoyé à la Cour en 2004 par la République centrafricaine¹⁶²⁰. L'exigence d'un lien de causalité avec les crimes relevant de la compétence de la Cour d'une manière générale permet d'ouvrir considérablement le champ de compétence du Fonds dans le cadre de son mandat d'assistance, par rapport à son champ de compétence restreint aux victimes des crimes dont l'accusé a été reconnu coupable dans le cadre de son mandat de réparation¹⁶²¹.

L'exigence d'un lien de causalité entre le préjudice et les violations établie, il convient à présent de déterminer quels sont les actes spécifiques dont le préjudice doit résulter.

¹⁶¹⁹ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §18, §6. Voir également le §120 selon lequel les demandes individuelles d'urgence doivent être accompagnées d'un rapport médical détaillé « *expliquant avec précision dans quelle proportion la souffrance de la victime résulte des tortures subies* ».

¹⁶²⁰ ICC-01/05-39-Anx-II, D (2).

¹⁶²¹ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §46.

c) *Le fait générateur*

544. Chaque Fonds a été créé en réponse à une ou plusieurs violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Celles-ci doivent constituer le fait générateur des maux de la victime, pour lesquels elle reçoit une assistance. Les Fonds définissent les violations relevant de leur compétence conformément au droit international. Lors de l'examen de l'éligibilité des projets, les secrétariats des Fonds effectuent eux-mêmes, sur la base d'un échantillon de victimes, la qualification des actes subis par les personnes assistées grâce aux subventions.

i) Les formes contemporaines d'esclavage

545. Le Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage accorde des subventions en vue d'apporter une aide aux personnes dont les droits de l'homme ont été gravement violés par des formes contemporaines d'esclavage¹⁶²². En droit international, l'esclavage est défini par la Convention relative à l'esclavage adoptée par la Société des Nations en 1926 comme « *l'état ou condition d'un individu sur lequel s'exercent les attributs du droit de propriété ou certains d'entre eux* »¹⁶²³. Les pratiques analogues à l'esclavage sont définies par la Convention supplémentaire de 1956 relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage (ci après « *la Convention supplémentaire* »)¹⁶²⁴. Conformément à ces instruments, selon les Lignes directrices du Fonds¹⁶²⁵, les formes contemporaines d'esclavage englobent diverses pratiques en plus de l'esclavage traditionnel. De nombreuses formes contemporaines d'esclavage sont liées au travail, comme par exemple le servage qui est une forme de travail servile obligeant une personne à vivre et travailler sur une terre appartenant à une autre personne, et à rendre à cette autre personne, contre rémunération ou gratuitement, certains services déterminés, comme lui remettre une partie de la récolte ou effectuer des corvées domestiques, sans pouvoir changer sa condition. Ceci constitue une forme d'esclavage en raison de l'incapacité totale dans laquelle se trouve le serf de changer de statut. Le servage est souvent héréditaire et

¹⁶²² Lignes directrices de l'UNVFVS (2013), §1.

¹⁶²³ Convention relative à l'esclavage, 25 septembre 1926, article 1 (1). Cet instrument définit également la traite des esclaves.

¹⁶²⁴ Voir également la convention n°29 sur le travail forcé de l'Organisation internationale du travail (OIT), 28 juin 1930. Sur l'esclavage en tant que crime de droit international, voir JOS E., « La traite des êtres humains, l'esclavage, les institutions et pratiques analogues », in ASCENSIO H., DECAUX E., PELLET A., *Droit international pénal*, op. cit. note 113, pp. 183-195.

¹⁶²⁵ Lignes directrices de l'UNVFVS (2013), §2.

peut enchaîner des familles entières de génération en génération¹⁶²⁶. Certaines formes contemporaines d’esclavage sont liées au mariage comme la vente d’épouses¹⁶²⁷, ou concernent spécifiquement les enfants comme l’exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales ou les pires formes de travail des enfants¹⁶²⁸. En vertu des lignes directrices du Fonds, l’interprétation du fait générateur est souple puisque, « *sous réserve des fonds disponibles, les projets qui abordent d’autres violations des droits humains, principalement fondées sur la propriété, le contrôle et la coercition peuvent eux aussi bénéficier de subventions* »¹⁶²⁹. Ces projets ne sont toutefois pas prioritaires.

ii) La torture

546. La définition de la torture appliquée par le Fonds pour les victimes de la torture est fondée sur l’article 1 de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants¹⁶³⁰. Cette disposition exige la réunion de trois éléments relatifs à la nature des actes, au but dans lequel sont perpétrés ces actes, et à la personne qui les commet :

- un acte impliquant une douleur ou des souffrances aiguës, qu’elles soient physiques ou mentales ;
- infligé intentionnellement à une personne notamment : pour obtenir d’elle ou d’une autre personne des aveux ou des renseignements, pour la punir d’un acte qu’elle ou une autre personne a commis ou est soupçonnée d’avoir commis, pour l’intimider ou faire pression sur elle ou une autre personne, pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu’elle soit ;
- par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel, ou à son instigation, ou avec son consentement. Le Fonds admet également que les actes de torture puissent avoir été perpétrés par un groupe exerçant un pouvoir de contrôle sur une

¹⁶²⁶ Voir la Convention supplémentaire, article 1 (b). Voir également WEISSBRODT D. et la Société anti-esclavagiste internationale, Abolir l’esclavage et ses formes contemporaines, Haut-Commissariat aux droits de l’homme, HR/PUB/02/4, 2002, §31-35.

¹⁶²⁷ Elle est prohibée par l’article 1 (c) (i) de la Convention supplémentaire de 1956.

¹⁶²⁸ Voir la Convention n°182 de l’Organisation internationale du travail concernant l’interdiction des pires formes de travail des enfants et l’action immédiate en vue de leur élimination, 17 juin 1999.

¹⁶²⁹ Lignes directrices de l’UNVFVS (2013), §3.

¹⁶³⁰ Depuis peu, le Conseil du Fonds a également décidé de définir le fait générateur en référence à l’observation générale n°3 du Comité contre la torture (CAT/C/GC/3) en vertu de laquelle le préjudice de la victime peut être causé par tout acte ou omission constituant une violation de la Convention. Voir Lignes directrices de l’UNVFVT (2014), §10. Sur le régime juridique applicable à la prohibition de la torture, voir DELAPLACE E., « La torture », in ASCENSIO H., DECAUX E., PELLET A., *Droit international pénal, op. cit.* note 113, pp. 217-232.

partie du territoire ou de la population. Tel est le cas par exemple des groupes terroristes *Boko Haram* au Nigéria ou *État Islamique* en Syrie et en Irak.

Ce dernier élément oblige les membres du secrétariat, lorsqu'ils examinent les demandes de subvention, à vérifier que les victimes de torture qui bénéficieront d'une assistance ont été victimes d'actes perpétrés par, ou à l'instigation ou avec le consentement de l'État ou d'un groupe exerçant un pouvoir de contrôle dans l'État. Pour procéder à cette détermination, le secrétariat s'en remet à l'expertise des organisations bénéficiaires et effectue des vérifications grâce aux échantillons de cas qui lui sont transmis. Lors des visites, il peut également consulter les dossiers des victimes. Lors des débats qui ont mené à la création de ce Fonds, certains États craignaient que les décisions d'octroi de subventions soient perçues comme des allégations de torture. L'examen effectué par le secrétariat qui doit établir l'imputabilité des actes démontre que c'est effectivement le cas. Cependant, cette qualification reste confidentielle. Les faits dont les bénéficiaires des projets ont été victimes ne sont pas divulgués au public. Pour autant, les mesures d'assistance financées par le Fonds ne sont pas offertes aux victimes au titre de la responsabilité juridique de l'État auteur des actes de torture, mais au titre de la solidarité de la communauté internationale. S'agissant des motifs de torture, le secrétariat applique parfois des présomptions. Il admet par exemple systématiquement comme victimes de torture les personnes ayant subi des sévices aux mains des forces de police sous certains régimes particulièrement répressifs comme la Birmanie, sans réellement examiner de manière approfondie la raison pour laquelle elles ont été réprimées.

547. Sur la base de cette définition, le Conseil d'administration du Fonds a adopté une conception dynamique de la définition de la torture en finançant des projets fournissant une assistance aux victimes de la torture telle que définie par la Convention, mais aussi, par les divers Comités et Rapporteurs des Nations Unies, les jurisprudences nationales et internationales¹⁶³¹. Cela permet au Fonds d'élargir son assistance à des pratiques reconnues comme constituant des formes de torture comme les détentions prolongées dans le couloir de

¹⁶³¹ La torture est définie de manière détaillée dans un document, accessible à partir de la page internet du Fonds, qui détaille chaque élément de la définition et analyse diverses pratiques au regard de cette définition, à la lumière de la pratique et de la jurisprudence de la CEDH, de la CIADH, du TPIR, du Comité contre la torture, du Comité des droits de l'homme, du Comité CEDAW, du Rapporteur spécial sur la torture, du Groupe de travail sur les disparitions forcées et de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Voir *Interpretation of Torture in the light of the practice and jurisprudence of international bodies* [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Torture/UNVFVT/Interpretation_torture_2011_EN.pdf]. La création de ce document permet d'uniformiser la définition de la torture appliquée par le personnel du Fonds, conformément à la recommandation du BSCI (E/CN.4/2005/55, recommandation 1).

la mort, les viols utilisés dans les conflits comme arme de guerre, les disparitions forcées, ou encore le traitement réservé à certains survivants de la torture de retour dans leur pays d'origine qui, dans le cadre de la guerre contre le terrorisme, doivent subir des restrictions de liberté drastiques. La définition appliquée par le Fonds n'est pas figée et reste susceptible d'évoluer.

iii) La traite des personnes

548. Le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes définit les victimes en se fondant sur la définition du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes. Cette définition, prévue à l'article 3 (a) comprend trois types de critères liés à l'acte commis, aux moyens utilisés pour contraindre la victime et aux fins d'exploitation de la victime. Le Protocole élargit ainsi la définition de la traite donnée en 1949 à d'autres fins d'exploitation que la prostitution.

iv) Les crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale

549. Concernant le Fonds au profit des victimes, le fait générateur doit être constitué de l'un des crimes relevant de la compétence de la Cour. Il s'agit des crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crimes de génocide commis après le 1er juillet 2002, sur le territoire d'un État partie, ou par le ressortissant d'un État partie, ou dans d'autres circonstances lorsque le Conseil de sécurité a déféré la situation à la Cour. Sur ce point, la compétence des Fonds des Nations Unies est bien plus vaste puisque les faits dont ils ont à connaître ne connaissent ni limitation géographique ni temporelle. Ces Fonds peuvent assister des victimes de violations commises en tout lieux et en tout temps. Le Fonds pour les victimes de la torture finance par exemple des projets destinés à fournir une assistance juridique à des victimes d'actes de torture commis sous des dictatures de pays d'Amérique latine tombées depuis plusieurs décennies, dans le cadre de procès rendus possibles par l'abolition de lois d'amnistie qui protégeaient les responsables.

550. Comme nous l'avons vu auparavant, pour établir la commission de ces crimes, le Fonds se fonde sur les renvois à la Cour, des décisions des Chambres préliminaires, du Procureur, de la Présidence et des rapports d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales affirmant que de tels actes ont été commis ou paraissent avoir été commis. En Ouganda, en RDC, et en RCA des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ont été

ou paraissent avoir été commis, incluant notamment l'enrôlement et la conscription d'enfants soldats, l'esclavage sexuel, des viols, des tortures, des meurtres, des déplacements forcés, des pillages, des destructions de biens... comme prévu aux articles 7 et 8 du Statut de Rome. Il n'est possible d'avoir la confirmation de la commission de ces crimes que lorsqu'une Chambre de première instance, et le cas échéant une Chambre d'appel, déclare un accusé coupable d'avoir commis des crimes relevant de la compétence de la Cour. Les décisions précédentes du Procureur,¹⁶³² des Chambres préliminaires¹⁶³³ et du Conseil de sécurité¹⁶³⁴ ne se fondent que sur des suppositions. Le Fonds ne s'appuie par conséquent que sur des crimes présumés. Au-delà de la perpétration des actes constitutifs des crimes, la qualification de crimes relevant de la compétence de la Cour est complexe à établir. Les actes en question doivent avoir été commis dans un certain contexte, ayant trait à leur caractère généralisé, systématique, à leur gravité, au caractère international ou interne du conflit dans le cadre duquel ils ont été perpétrés, à l'intention de l'auteur, aux caractéristiques du groupe victime...¹⁶³⁵. Un guide d'identification des victimes ainsi que des formations à l'intention des partenaires du Fonds sont en développement afin d'aider ces derniers à identifier les crimes relevant de la compétence de la Cour et les victimes éligibles à une assistance¹⁶³⁶. Des contrôles sont aussi effectués lors des visites du secrétariat et du Conseil et par le personnel en poste sur place.

551. Le Fonds semble avoir adopté une conception large du lien de causalité, puisqu'il a décidé de porter assistance aux victimes ayant subi un préjudice du fait de violences résultant de crimes relevant de la compétence de la Cour. En effet, dans la situation en RCA, des projets portant assistance aux victimes de violences domestiques ont été considérés comme éligibles. Le Fonds considère que ce type de violence est la conséquence des

¹⁶³² Pour décider d'ouvrir une enquête, le Procureur établit qu'il existe une base raisonnable pour croire que des crimes relevant de la compétence de la Cour ont été commis. Voir l'article 53 (1) (a) du Statut de Rome.

¹⁶³³ La décision de la Chambre préliminaire d'autoriser le Procureur à ouvrir une enquête de sa propre initiative ne se fonde que sur sa considération qu'il existe une base raisonnable pour ouvrir une enquête et que l'affaire semble relever de la compétence de la Cour. Voir l'article 15 (4) du Statut de Rome. Voir également l'article 58 (1) (a) du Statut de Rome.

¹⁶³⁴ Dans sa résolution 1970 du 26 février 2011 renvoyant la situation en Libye à la Cour, le Conseil de sécurité considère que « *les attaques systématiques et généralisées actuellement commises en Jamahiriya arabe libyenne contre la population civile pourraient constituer des crimes contre l'humanité* ». Voir également la résolution 1593 du 31 mars 2005.

¹⁶³⁵ Voir l'article 7 (1) du Statut de Rome. Voir également les articles 6 et 8 (1) du Statut de Rome et les Eléments de crimes (ICC-ASP/1/3 (Part. II-B), 9 septembre 2002).

¹⁶³⁶ Voir Trust Fund for Victims, Programme Progress Report, November 2009, *op. cit.* note 1185, p. 9.

violences sexuelles et sexistes perpétrées au cours des conflits glissant de la sphère publique à la sphère privée et s'installant dans les périodes post-conflit¹⁶³⁷.

Soucieux des intérêts des victimes, tous les Fonds internationaux d'assistance ont adopté des définitions très vastes des victimes éligibles, parfois en effectuant des qualifications juridiques audacieuses. L'absence des responsables dans la procédure permet aux conseils d'administration et de direction de jouir d'une grande liberté dans l'interprétation des concepts juridiques de victime, de préjudice, de fait générateur et de lien de causalité. Le Fonds au profit des victimes, qui poursuit des objectifs ambitieux de paix, de réconciliation et de transition des sociétés, fait preuve d'une inventivité particulière. Cette liberté n'est sans doute pas étrangère au fait que le Conseil de direction du Fonds prend seul ses décisions, le contrôle exercé par la Cour n'étant pas un contrôle de légalité.

L'éligibilité des projets est aussi limitée par les critères relatifs à l'assistance dispensée et aux organisations intermédiaires.

B) Les critères relatifs à l'assistance

552. En 1980, le Président du Conseil d'administration du Fonds pour le Chili avait affirmé que « *le Fonds des Nations Unies pour le Chili offre une excellente occasion de montrer aux peuples du monde que l'Organisation des Nations Unies, outre le rôle qu'elle joue dans la promotion du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales en tant que conscience de l'humanité, peut répondre de manière concrète aux besoins que font naître les violations des droits de l'homme* »¹⁶³⁸. L'assistance consiste en effet dans la fourniture de mesures concrètes. Celles-ci peuvent parfois se confondre avec des mesures de réparation mais elles n'ont pas la même dimension symbolique (1). Afin de recouvrir tous les domaines dans lesquels les victimes peuvent nécessiter une aide, l'assistance peut prendre différentes formes¹⁶³⁹. Les formes d'assistance financées par chacun des Fonds sont définies dans leurs actes constitutifs, puis précisées par leurs conseils d'administration ou de direction (2). Chaque Fonds adopte sa propre conception de l'assistance aux victimes, qui peut englober ou

¹⁶³⁷ Trust Fund for Victims, Programme Progress Report, November 2009, *op. cit.* note 1185, p. 14; ICC-01/05-39-AnxI, p. 2 ; ICC-01/05-39-Anx-II, (D) (1).

¹⁶³⁸ E/CN.4/1364, §16.

¹⁶³⁹ Voir A/RES/64/293, §38 ; A/RES/36/151, §1 (a) ; A/RES/33/174, §1 ; 46/122, §1 (b). Voir également ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, §50 (a) (i).

non des activités d'information (3), voire de prévention (4). Chaque Fonds décide aussi de couvrir ou non les frais liés au renforcement des capacités des organisations bénéficiaires de subventions (5), ainsi que leurs dépenses administratives (6).

1) Assistance et réparation

553. Contrairement à la réparation, l'assistance n'est pas tournée vers le retour à une situation antérieure. Elle est tournée vers l'avenir, vers le bien-être des victimes, leur guérison, la restitution de leur dignité et leur réintégration sociale et économique dans la société¹⁶⁴⁰. Elle doit les aider à reprendre leur vie en mains, à être dans la capacité de la gagner, à retrouver un rôle productif dans la communauté. Selon l'expression utilisée par le Fonds au profit des victimes, son mandat d'assistance vise à « *aider les victimes à s'aider elles-mêmes* »¹⁶⁴¹. Le Fonds des Nations Unies pour le Chili, créé en 1978, avait par exemple été qualifié de « *première étape dans ce domaine vital mais quasi inexploré de l'assistance à fournir aux personnes pour les aider à surmonter les effets des violations des droits de l'homme* »¹⁶⁴².

554. En cela, l'assistance se rapproche du but amoindri des réparations aux victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire qui vise l'atténuation des conséquences des violations lorsque le retour à l'état antérieur aux violations est impossible. Selon les orientations politiques adoptées par les différents conseils d'administration, l'assistance peut aussi, tout comme les réparations transformatives et les garanties de non-répétition, dépasser les conceptions traditionnelles et aller au-delà de cet objectif, pour viser le développement des sociétés en s'attaquant aux causes des violations de manière à prévenir la re-victimisation.

555. Le contenu des mesures d'assistance et de réparation peut parfois se confondre. Certaines formes d'assistance matérielle ou financière peuvent par exemple ressembler à des mesures de restitution ou d'indemnisation, un bien ou une somme d'argent étant donné à la victime dans les deux cas. Il est d'ailleurs fort probable que les deux mandats du Fonds au

¹⁶⁴⁰ Voir Trust Fund for Victims, Programme Progress Report, November 2009, *op. cit.* note 1185, p. 2 ; Rapport sur l'état d'avancement des programmes, Hiver 2012, *op. cit.* note 541, pp. 4-5.

¹⁶⁴¹ Voir le Rapport de la Cour sur la stratégie concernant les victimes, 10 novembre 2009, ICC-ASP/8/45, §55 (c).

¹⁶⁴² Voir le Rapport du Président du Conseil d'administration, E/CN.4/1364, 1980, §16.

profit des victimes, qu'il exerce dans les mêmes régions, aboutissent à fournir les mêmes types de services. L'élément principal qui les différencie est l'absence de responsabilité juridique derrière les mesures d'assistance¹⁶⁴³. Alors que l'assistance est accordée uniquement en fonction d'un besoin, l'objet des mesures de restitution par exemple est de rendre aux victimes les biens qu'elles ont perdus, parce que ceux-ci leur appartiennent et qu'elles ont le droit d'en obtenir la restitution, indépendamment du besoin qu'elles peuvent en avoir.

2) L'assistance directe : les formes d'assistance financées

556. L'assistance directe, c'est à dire les bénéfices concrets fournis aux victimes destinés à produire des effets immédiats sur leurs vies, constitue le cœur des projets financés par tous les Fonds internationaux d'assistance. Au Fonds pour les victimes de la torture ces projets sont prioritaires¹⁶⁴⁴. Cette assistance peut prendre une multitude de formes, à la mesure des multiples conséquences que les violations peuvent produire sur la vie des victimes. Les règles applicables aux différents Fonds se réfèrent à plusieurs sous-catégories d'assistance directe : humanitaire, médicale, psychologique, sociale, matérielle, financière, juridique. Certains formulaires de demande de subvention prévoient également la possibilité d'indiquer d'autres types d'assistance non déterminés¹⁶⁴⁵, ce qui démontre que l'assistance directe est une catégorie ouverte, sous réserve de l'opinion du secrétariat et du conseil d'administration qui détermineront si la mesure d'assistance mentionnée entre effectivement dans le mandat du Fonds. Nous verrons que la classification d'un type de service au sein d'une sous-catégorie d'assistance directe peut parfois varier en fonction des Fonds. Certaines activités peuvent également appartenir à plusieurs sous-catégories en raison de l'impact qu'elles peuvent avoir dans différents domaines.

557. L'assistance directe est synonyme d'aide à la réadaptation, qui peut également être fournie dans le cadre de la réparation¹⁶⁴⁶. La réadaptation a pour but de permettre aux victimes de retrouver une vie normale, de se réinsérer dans la société. Une réadaptation complète nécessite une assistance multiforme couvrant tous les domaines de la vie de la

¹⁶⁴³ Sur la dissociation entre la réparation et l'assistance, voir ICC-01/04-485, §15-19 ; ICC-01/04-492-tFRA, p. 7. Voir également les Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §20 ; Swiss Fund for Needy Victims of the Holocaust/Shoa, Final Report, *op. cit.* note 180, p. 30.

¹⁶⁴⁴ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §18. Voir également Lignes directrices du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes (2011), §2.4.

¹⁶⁴⁵ Par exemple, le formulaire de demande de subvention de l'UNVFVT (2012), §4 (f).

¹⁶⁴⁶ Voir les Principes fondamentaux de 2005.

victime dans lesquels les violations ont eu un impact. Afin de garantir cette réadaptation complète, les organisations peuvent fournir elles-mêmes les différents types d'assistance nécessaires. Elles peuvent aussi renvoyer les victimes à d'autres organisations, hôpitaux, cliniques itinérantes... en prenant en charge le coût des services. Au sein d'une même région, les Fonds essaient de financer des organisations offrant des services complémentaires afin de s'assurer que tous les types d'assistance sont accessibles. L'assistance est un processus complexe qui doit permettre à des victimes qui ont été privées de conditions de vie décentes, au cours de conflits armés, de période de détention où elles ont été torturées, de servitude, d'exploitation, de retrouver de meilleures conditions de vie à l'intérieur de ce cadre ou lorsqu'elles recouvrent la liberté.

a) L'assistance humanitaire

558. Bien qu'elle constitue la fonction première du Fonds pour les victimes de torture en vertu de la résolution 36/151 de l'Assemblée générale, le terme d'assistance humanitaire n'est pas mentionné dans le formulaire de demande de subvention au Fonds. L'assistance humanitaire est définie comme toute forme d'aide « *indispensable à la survie des populations et propre à alléger la souffrance des victimes* »¹⁶⁴⁷. Elle recouvre donc en fait plusieurs types d'assistance : médicale, psychologique, sociale, matérielle. La résolution 36/151 de l'Assemblée générale établissant le Fonds pour les victimes de torture mentionne en sus de l'assistance humanitaire, l'assistance financière et l'assistance juridique qui n'en font pas partie. Le terme d'assistance humanitaire a donc été utilisé par l'Assemblée générale comme terme générique, autorisant les conseils d'administration des Fonds à l'interpréter. Son flou permet de la décliner en diverses sous-catégories d'assistance ayant une portée plus fonctionnelle. L'exigence de non-discrimination qui régit l'octroi de l'assistance humanitaire¹⁶⁴⁸ est présente dans les critères d'éligibilité des projets financés par les Fonds¹⁶⁴⁹.

¹⁶⁴⁷ Voir SALMON J., *Dictionnaire de droit international public*, op. cit. note 495, p. 98. Voir également Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire, San Remo, 1992, Principe 9 ; l'Institut de Droit international, « L'assistance humanitaire », Résolution, 2003, article 1 ; UNESCO, *Le droit à l'assistance humanitaire : actes du Colloque international organisé par l'Unesco, Paris, 23-27 janvier 1995*, op. cit. note 321, pp. 81-83.

¹⁶⁴⁸ La non discrimination avait été énoncée par la Cour internationale de justice en 1986 comme condition à la licéité de l'assistance humanitaire. Voir CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Arrêt, 27 juin 1986, §97. Voir également SALMON J., *Dictionnaire de droit international public*, op. cit. note 495, p. 98.

¹⁶⁴⁹ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §11 ; Sur l'UNVFVS, voir E/CN.4/2003/83/Add.1, 26 février 2003, §19.

b) L'assistance médicale et psychologique

559. La réhabilitation physique et psychologique permet le bien-être physique et mental des victimes, leur réintégration sociale et leur offre la possibilité d'être à nouveau capables de subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs familles. Tous les Fonds financent ce type d'assistance. Aux Fonds des Nations Unies, elle est dispensée au titre de l'assistance humanitaire prévue par les résolutions portant création des Fonds. Au Fonds au profit des victimes, la règle 50 (a) (i) du Règlement du Fonds prévoit des activités de réadaptation physique et psychologique. Au titre de l'assistance psychologique, le Fonds pour les victimes de torture finance par exemple l'organisation cambodgienne TPO qui assure un soutien psychologique des victimes dans le cadre des procès menés devant les CETC¹⁶⁵⁰. Les subventions accordées pour dispenser ces types d'assistance couvrent par exemple les salaires des professionnels, les médicaments, des opérations de chirurgie réparatrice, les frais d'expertise et d'établissement de profils psychologiques pour les tribunaux, les frais d'ambulance... Le Fonds au profit des victimes a adopté une interprétation large de la notion de réhabilitation psychologique puisque c'est à ce titre que, dans le but de lutter contre la stigmatisation et la discrimination, il finance des campagnes d'information et de sensibilisation à l'échelle de la communauté sur les violences sexuelles utilisées comme tactiques de guerre pour promouvoir la paix, la réconciliation et la cohésion sociale¹⁶⁵¹. Ces campagnes s'adressent à un public plus large que les seules victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour.

c) L'assistance sociale ou matérielle

560. L'assistance sociale permet par exemple aux victimes d'accéder à différents services d'éducation, classes de langues et formations professionnelles, et de répondre à des besoins vitaux comme le logement, la nourriture, les vêtements. Le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes subventionne par exemple une organisation au Bangladesh fournissant un refuge à 150 victimes. Au Fonds au profit des victimes ces services sont classés dans la catégorie du soutien matériel prévu par la règle 50 (a) (i) de son Règlement. Sous cette catégorie, il finance par exemple la distribution d'outils, de graines, des

¹⁶⁵⁰ La fourniture de soins aux victimes afin de leur éviter de nouveaux traumatismes au cours des procédures judiciaires et administratives destinées à assurer justice et réparation est préconisée par le principe VI des Principes fondamentaux de 2005.

¹⁶⁵¹ Fonds au profit des victimes, Rapport sur l'état d'avancement des programmes, Hiver 2012, *op. cit.* note 541, p. 6. Voir également ICC-ASP/12/14, 31 juillet 2013, §12 (b).

programmes d’alphabétisation accélérée ou de microcrédit¹⁶⁵². Ce type d’assistance est dispensé aux victimes en fonction de leur vulnérabilité, souvent générée par un handicap causé par les violations. Cette forme d’assistance est délivrée lorsque l’État n’est pas en mesure de fournir des services sociaux, ou pour les compléter. Elle peut ainsi consister à effectuer des démarches avec les victimes pour leur permettre d’obtenir des services fournis par l’État comme une couverture sociale.

d) L’assistance financière/économique

561. Le Fonds pour les victimes de la torture peut subventionner l’octroi d’une assistance financière aux victimes compte tenu de leurs besoins spécifiques et des conditions locales particulières. En nature (nourriture, vêtements...), elle se confond avec l’assistance sociale et matérielle. En monnaie, elle est accordée aux victimes dans l’incapacité de travailler en raison des effets physiques et psychologiques de la torture qu’ils ont subie. Elle peut également permettre d’alléger les frais de scolarité des enfants des victimes se trouvant dans une situation de pauvreté en raison de la torture, ou de couvrir les coûts de transport permettant aux familles de visiter les victimes en détention. L’argent liquide ne peut être octroyé que de manière exceptionnelle et très contrôlée¹⁶⁵³ et les sommes distribuées doivent correspondre aux coûts locaux. Depuis 1992, le Fonds finance par exemple l’organisation POC située au Royaume-Uni, qui fournit une assistance économique aux prisonniers politiques victimes de la torture en Birmanie, et à leurs familles. L’organisation prend notamment en charge les coûts nécessaires à la conversion de la qualification professionnelle des réfugiés en exil afin qu’ils puissent exercer leur métier dans leur pays d’accueil. L’assistance économique est la seule forme d’assistance accordée par le Fonds humanitaire suisse¹⁶⁵⁴.

e) L’assistance juridique

562. L’assistance juridique permet aux victimes d’agir en justice au niveau national, régional ou international, pour faire condamner les responsables de leur préjudice et/ou

¹⁶⁵² Sur les systèmes de mutuelles de solidarité (MUSO) mis en place au niveau des villages, voir Fonds au profit des victimes, *Transformer des vies. En finir avec la stigmatisation, la vulnérabilité et la discrimination*, Rapport sur l’état d’avancement des programmes, Été 2013, pp. 8-11 [http://www.trustfundforvictims.org/sites/default/files/media_library/documents/pdf/TFVSummer2013PPR_FIN_AL_VERSION___FRENCH_TRANSLATION_060913.pdf]. Sur le soutien matériel en général, voir ICC-ASP/12/14, 31 juillet 2013, §12 (c) ; ICC-ASP/9/2, 28 juillet 2010, §4 (c), 10 (c).

¹⁶⁵³ Voir les Lignes directrices de l’UNVFVT (2014), §23.

¹⁶⁵⁴ Le Fonds japonais pour les anciennes « *femmes de réconfort* » a également délivré une somme forfaitaire de 2 millions de yens aux femmes qui l’ont acceptée.

demander réparation. L'assistance constitue ici un moyen pour obtenir une réparation. Cette assistance peut aussi prendre la forme de simples conseils juridiques pour effectuer diverses démarches comme une demande d'asile ou de visa. Le Fonds au profit des victimes ne fournit pas d'assistance juridique. Ce n'est pas dans son mandat. Il serait toutefois possible d'envisager que le Fonds puisse être chargé de mettre des avocats au service des victimes afin de les assister pour porter plainte devant la justice nationale. Cela permettrait de stimuler les procédures pénales au niveau national et influencerait sur le rôle de la Cour en vertu du principe de complémentarité. Cela pourrait également stimuler les procédures civiles et favoriser la réparation des victimes au niveau national, de manière à compléter le mécanisme de réparation de la CPI. Toutefois, cette assistance ne pourrait être fournie qu'à des victimes ne participant pas aux procédures devant la Cour, afin que ces activités ne soient pas jugées incompatibles avec la règle 50 (a) (ii) du Règlement du Fonds.

563. Le Fonds pour les victimes de la torture finance ce type d'assistance¹⁶⁵⁵ pour permettre aux victimes d'agir contre leurs tortionnaires ou d'obtenir une réparation. Selon le Secrétaire général des Nations Unies, « *cette reconnaissance officielle de la torture subie est (...) une étape essentielle dans le processus de réinsertion psychologique des victimes* »¹⁶⁵⁶. Au Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage, elle est même prioritaire puisqu'en vertu de ses lignes directrices, « *lors de l'attribution des subventions, la priorité est donnée aux projets soutenant la réparation (...)* »¹⁶⁵⁷. Des limites ont été posées à cette forme d'assistance. Elle ne doit pas servir à mener une procédure visant l'application de la peine de mort¹⁶⁵⁸. Le Fonds pour les victimes de torture n'exige pas le remboursement des sommes obtenues en justice par les organisations bénéficiaires grâce à l'assistance juridique¹⁶⁵⁹. Lorsque les actions en justice financées visent des agents de l'État. Cette forme d'assistance politise l'action du Fonds. Ce dernier préfère donc rester discret sur les actions qu'il aide à intenter, afin de ne pas risquer de perdre le soutien de gouvernements donateurs potentiellement ciblés par ces procédures.

¹⁶⁵⁵ Voir les Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §18.

¹⁶⁵⁶ A/50/512, 6 octobre 1995, §28.

¹⁶⁵⁷ Lignes directrices de l'UNVFVS (2013), §7.

¹⁶⁵⁸ Voir les Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §20.

¹⁶⁵⁹ *Ibid.*, §85. Mais le Fonds encourage les organisations à réinjecter ces sommes dans l'aide aux victimes de la torture et à le tenir informé de leur utilisation. La question de savoir si ces sommes devaient être considérées comme la propriété du Fonds ou des organisations avait fait débat au sein du Conseil d'administration.

3) Les activités d'information et de recherche

564. Certains Fonds autorisent ce type de dépenses lorsque les conseils d'administration considèrent qu'elles peuvent contribuer à l'assistance aux victimes. Elles doivent pour cela être considérées comme servant un but de prévention de la re-victimisation, car la simple prévention des violations ne fait pas partie du mandat des Fonds. Au Fonds pour les victimes de la torture, ce type de dépense est interdit. Il peut en revanche financer des publications visant à informer les victimes des services fournis par l'organisation bénéficiaire¹⁶⁶⁰, et à diffuser les termes de la Convention contre la torture et de son Protocole optionnel parmi les victimes¹⁶⁶¹. Le Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage ne subventionne les projets d'enquêtes, d'études et de recherches que si ils traitent des causes des formes contemporaines d'esclavage¹⁶⁶². Comme nous l'avons vu, le Fonds au profit des victimes finance, au titre de la réadaptation psychologique des victimes, dans tout le nord de l'Ouganda, un projet pour sensibiliser les chefs de communautés aux violences sexuelles et sexistes.

4) Les activités de prévention

565. L'assistance directe peut être perçue comme présentant un caractère limité, au sens où elle a pour objet d'atténuer la souffrance des victimes mais sans nécessairement s'attaquer aux causes de cette souffrance. Bien que faisant partie de la solution, elle n'est en cela pas suffisante et ne peut constituer une réponse définitive¹⁶⁶³. Les Fonds en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire n'ont en principe pas de mandat pour financer des activités visant à prévenir les violations des droits de l'homme¹⁶⁶⁴, soit l'apparition de la qualité de victime. Les lignes directrices du Fonds pour les victimes de la torture prévoient par exemple que « *Les activités ayant pour objectif principal*

¹⁶⁶⁰ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §22.

¹⁶⁶¹ *Ibid.*, §22.

¹⁶⁶² Lignes directrices de l'UNVFVS (2013), §15.

¹⁶⁶³ Sur ce point, il convient de mentionner la distinction entre l'intervention humanitaire qui vise à porter assistance aux populations en détresse et l'intervention d'humanité qui vise généralement à faire cesser les violations des droits humains par le recours à la force, et s'attaque donc aux sources des violations. Voir UNESCO, *Le droit à l'assistance humanitaire : actes du Colloque international organisé par l'Unesco, Paris, 23-27 janvier 1995, op. cit.* note 321, pp. 86-87 (contribution de Marie-Josée Domestici-Met).

¹⁶⁶⁴ Sur la notion et les mécanismes de prévention des violations des droits de l'homme, voir TOUZE S., DECAUX E. (dir.), « La prévention des violations des droits de l'homme. Actes du colloque des 13 et 14 juin 2013 », Pedone, Paris, 2015.

de prévenir la torture sont (...) inéligibles »¹⁶⁶⁵. Toutefois, les activités de prévention permettent également de prévenir la re-victimisation et peuvent ainsi constituer une mesure d'assistance aux victimes. Ainsi, au Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage, les projets peuvent « *porter sur la prévention de la re-victimisation des victimes assistées* »¹⁶⁶⁶. Certains projets ont également pour but de mettre fin à la victimisation, aux violations en cours. En 2001, l'UNVFVS a par exemple financé une campagne de sensibilisation à la question du travail servile en Inde qui a permis de faire comprendre à la population que cette pratique est illégale, et a abouti directement à la libération de travailleurs en servitude pour dettes¹⁶⁶⁷. Le Conseil d'administration du Fonds a pu s'appuyer sur l'aide humanitaire comme base juridique pour autoriser la subvention de ce type d'activités. Le Fonds au profit des victimes finance également des activités destinées à identifier et à éliminer les sources des conflits afin de prévenir la re-victimisation. Par exemple, le projet de la Caravane de la Paix, mis en œuvre en Ituri depuis 2008 consiste dans l'institution d'une tribune communautaire destinée à établir un dialogue intra et intercommunautaire afin d'aborder les causes profondes du conflit et les préoccupations de chaque partie, dans un but de réconciliation et de promotion de la paix¹⁶⁶⁸. Ces activités qui visent à empêcher le renouvellement des crimes peuvent aussi être considérées comme participant à la réhabilitation psychologique des victimes mais sont classées à part des trois sous-catégories d'assistance dans les rapports du Fonds¹⁶⁶⁹.

Afin que l'assistance aux victimes soit la plus efficace possible, il est parfois nécessaire de renforcer les capacités de ceux qui la prodiguent. Les Fonds peuvent par conséquent décider de financer ce type d'activités, qui influent directement sur l'assistance aux victimes.

¹⁶⁶⁵ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §22.

¹⁶⁶⁶ Lignes directrices de l'UNVFVS (2013), §8.

¹⁶⁶⁷ HR/PUB/05/03, p. 8.

¹⁶⁶⁸ Voir Fonds au profit des victimes, Enseignements tirés du second mandat du Fonds au profit des victimes : de l'assistance en matière de réhabilitation aux réparations, État d'avancement des programmes, Automne 2010, p. 6 [http://www.trustfundforvictims.org/sites/default/files/imce/FPV%20Etat%20d'avancement%20des%20programmes%20Automne%202010_0.pdf].

¹⁶⁶⁹ ICC-ASP/11/14, 7 août 2012, §9 (f).

5) Le renforcement des capacités

566. Au Fonds au profit des victimes, les activités de renforcement des capacités des intermédiaires sont systématiques¹⁶⁷⁰. Le Centre pour les victimes de la torture reçoit par exemple des subventions pour dispenser des formations, notamment dans le domaine de l'accompagnement psychosocial, à plusieurs partenaires du Fonds en Ouganda depuis 2009¹⁶⁷¹. Les partenaires du Fonds reçoivent également des formations en gestion et suivi des activités génératrices de revenus¹⁶⁷². Ces activités visent à assurer une meilleure exécution des projets mais également leur durabilité. Le Fonds n'a pas vocation à soutenir ses partenaires éternellement et ces améliorations permettent de renforcer la crédibilité des intermédiaires, pour attirer d'autres donateurs qui prendront le relai et soutiendront les projets après le retrait du Fonds. Ces activités sont financées au titre du soutien matériel¹⁶⁷³. Le Fonds pour les victimes de la torture finance, dans des limites raisonnables par rapport au coût total d'un projet d'assistance directe, des formations destinées aux employés des organisations bénéficiaires de subventions¹⁶⁷⁴. Le BSCI avait recommandé aux Fonds humanitaires de renforcer le financement de ces formations¹⁶⁷⁵. Ces dépenses améliorent en effet l'efficacité des organisations bénéficiaires, et par conséquent de l'assistance aux victimes. Certaines activités de renforcement des capacités locales sont en revanche interdites. Par exemple, les Fonds du HCDH n'investissent pas dans des travaux de construction (abris, écoles...)¹⁶⁷⁶.

567. Le Fonds pour les victimes de la torture finance également des formations, séminaires et conférences organisés par les organisations bénéficiaires de subventions visant à améliorer les capacités des professionnels qui assistent les victimes¹⁶⁷⁷. Ce type de projet peut être très utile dans certaines régions où des lacunes ont pu être observées dans la formation des personnes en contact avec les victimes. Dans les années 1980, le Fonds pour les victimes

¹⁶⁷⁰ TFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, p. 24.

¹⁶⁷¹ Voir Fonds au profit des victimes, Rapport sur l'état d'avancement des programmes, Été 2013, *op. cit.* note 1652, p. 32.

¹⁶⁷² Voir Fonds au profit des victimes, Rapport sur l'état d'avancement des programmes, Hiver 2012, *op. cit.* note 541, p. 29.

¹⁶⁷³ Voir Règlement du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, ICC-ASP/4/Res.3, *op. cit.*, §50 (a) (i). Voir également ICC-ASP/12/14, 31 juillet 2013, §12 (c).

¹⁶⁷⁴ Voir les Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §24.

¹⁶⁷⁵ Voir E/CN.4/2005/55, recommandation 3 ; AUD/01835/07, recommandation 5. Afin d'accroître les capacités des organisations subventionnées, le BSCI avait également recommandé que les Fonds humanitaires facilitent le partage de connaissance et de bonnes pratiques entre les organisations et favorisent la constitution de réseaux. Voir E/CN.4/2005/55, recommandation 15 ; AUD/01835/07, recommandation 6.

¹⁶⁷⁶ Voir les Lignes directrices de l'UNVFVS (2013), §10.

¹⁶⁷⁷ Voir les Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §25.

de torture a par exemple financé des formations intensives dispensées par le Centre de réadaptation et de recherche pour les victimes de la torture à Copenhague destinées à pallier les lacunes du personnel médical africain¹⁶⁷⁸. L'UNVFVS finance également ce type de projets, sous réserve des fonds disponibles¹⁶⁷⁹.

Enfin, les Fonds acceptent généralement de financer les dépenses administratives de leurs bénéficiaires dans la limite d'un certain plafond.

6) Les dépenses administratives des organisations

568. Il s'agit des dépenses de fonctionnement telles que loyers, le matériel de bureau, les frais d'audit, les salaires des réceptionnistes.... Les Fonds essaient généralement de minimiser la part de la subvention dédiée à ce type de dépenses afin de maximiser celle dédiée à l'assistance. Au Fonds au profit des victimes, ces dépenses ne doivent pas excéder 15% du budget demandé¹⁶⁸⁰. Au Fonds pour les victimes de torture, ce pourcentage est de 13%¹⁶⁸¹.

La diversité des mesures d'assistance aux victimes financées par les Fonds démontre que ces derniers ont su interpréter judicieusement les dispositions de leurs actes constitutifs afin de couvrir les différents aspects des besoins des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Ici encore, le Fonds au profit des victimes opère une interprétation audacieuse de sa compétence dans l'intérêt des victimes, lui permettant de financer des activités de promotion de la paix. Les Chambres préliminaires n'ont en effet pas le pouvoir de se prononcer pas sur la compétence du Fonds pour mener les activités qu'il leur soumet.

Certains critères d'éligibilité des projets sont aussi liés aux organisations qui les mettent en œuvre.

¹⁶⁷⁸ Sur ce point, voir WAKO A., « Le Fonds et l'Afrique », in Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Reconstruire des vies : 25 ans du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture*, op. cit. note 104, p. 133. Voir également A/41/706, 14 October 1986, Annex, §11.

¹⁶⁷⁹ Voir les Lignes directrices de l'UNVFVS (2013), §14.

¹⁶⁸⁰ ICC-01/04-01/06-3177-Red, §311.

¹⁶⁸¹ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §51.

C) Les critères liés aux partenaires/bénéficiaires

569. L'une des fonctions essentielles des partenaires est d'aider les Fonds à identifier et atteindre les victimes et leurs familles, voire leurs communautés, qui sont les bénéficiaires finaux du mandat d'assistance des Fonds internationaux. Contrairement aux agences opérationnelles internationales qui fournissent elles-mêmes une assistance, les Fonds internationaux, en tant qu'instruments financiers, laissent le soin d'exécuter et souvent d'élaborer les programmes d'assistance à des organismes locaux, plus proches des victimes. Ceux-ci doivent donc offrir les garanties nécessaires à la bonne réalisation des projets. Les organisations qui reçoivent la subvention sont les partenaires directs des Fonds (1). Certains Fonds autorisent leurs partenaires directs à sous-traiter les services d'assistance et à reverser tout ou partie de la subvention à d'autres organisations, qui sont les partenaires indirects des Fonds (2).

1) Les partenaires directs

570. Tous les Fonds internationaux d'assistance ne subventionnent que des entités non gouvernementales, même si certains, comme le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes, ont en théorie la capacité de travailler avec des États ou des organisations internationales¹⁶⁸². Ce choix peut se justifier par le fait que les autorités nationales peuvent être impliquées dans la commission des violations, et que les organismes de la société civile ont souvent un accès plus direct aux victimes. Ainsi, le Conseil d'administration du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes a choisi de n'ouvrir les deux premiers cycles de subventions lancés en 2011 et 2014 qu'à des organisations non gouvernementales à but non lucratif¹⁶⁸³. Dans le cadre du premier cycle, pour être éligibles, les ONG devaient notamment être immatriculées au niveau national, avoir été créées avant le 1^{er} janvier 2008, et mener actuellement des activités de lutte contre la traite des personnes. Les ONG pouvaient présenter leur candidature au nom d'un groupement comprenant plus de 4 organisations, ou d'un consortium comprenant de 2 à 4 organisations, l'ONG présentant la demande constituant le point focal et assumant la responsabilité financière de la subvention accordée¹⁶⁸⁴. Cette pratique est utilisée par d'autres donateurs, dont la Commission européenne qui demande

¹⁶⁸² A/RES/64/293, §38.

¹⁶⁸³ Lignes directrices du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes (2011), §1.2 ; Lignes directrices du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes (2014), §1.2, 2.2.

¹⁶⁸⁴ Lignes directrices du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes (2011), §2.3.

depuis plusieurs années aux organisations de présenter des demandes de subvention communes pour favoriser la coordination des acteurs dans le pays et éviter les risques de duplication de l'assistance. Toutefois, lorsque cette pratique a été initiée, certaines organisations qui bénéficiaient auparavant d'une subvention de l'UE n'en ont pas obtenu sur la base de leur demande commune, notamment en Amérique latine¹⁶⁸⁵. Or les subventions européennes étant conséquentes, la perte d'un tel financement peut être catastrophique pour une ONG, sans compter le temps perdu pour élaborer une demande conjointe. Cette possibilité a également été envisagée au Fonds pour les victimes de la torture lors de la session du Conseil d'administration de janvier 2012. Il a été jugé possible d'encourager des demandes conjointes. Certaines organisations subventionnées par le Fonds sont déjà partenaires notamment aux Philippines, au Kenya ou en Colombie. Aucune décision n'a néanmoins été prise en ce sens et le Conseil n'a pas souhaité rendre ce type de candidatures obligatoires en raison des divisions pouvant exister entre certaines organisations au sein d'un même pays et de la difficulté qu'il pourrait y avoir à les faire travailler ensemble.

571. Les Fonds humanitaires ne financent également que des initiatives non-gouvernementales¹⁶⁸⁶. Selon leurs lignes directrices, « *Les demandes émanant d'un organe gouvernemental, parlementaire, administratif, d'un parti politique ou d'un mouvement de libération nationale sont irrecevables* »¹⁶⁸⁷. Au Fonds pour les victimes de torture, ce choix était une évidence puisque la torture est par définition perpétrée par les autorités publiques. Cette règle est toutefois appliquée de manière flexible. Le Fonds a déjà accordé des subventions à des organisations intergouvernementales, comme le Haut-Commissariat pour les réfugiés¹⁶⁸⁸. Des subventions peuvent aussi être octroyées à des organisations intergouvernementales lorsque celles-ci servent d'intermédiaires pour assister des individus dans le cadre de la procédure d'évacuation d'urgence exceptionnelle. Le Fonds pour les victimes de torture finance également des structures étatiques comme des hôpitaux publics ou des universités publiques à condition qu'elles jouissent d'une autonomie politique et financière par rapport à l'État¹⁶⁸⁹. Contrairement au Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes, l'UNVFVT subventionne des entités non gouvernementales non-enregistrées.

¹⁶⁸⁵ Entretien avec le personnel du secrétariat du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de la torture (janvier 2012).

¹⁶⁸⁶ A/67/264, 7 août 2012, §6.

¹⁶⁸⁷ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §1 ; Lignes directrices de l'UNVFVS (2013), §4.

¹⁶⁸⁸ Voir A/41/706, 14 October 1986, Annex, §9.

¹⁶⁸⁹ Entretien avec le personnel du secrétariat du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de la torture (janvier 2012).

Les Fonds du Haut-Commissariat ne financent pas de projet visant à créer une nouvelle organisation¹⁶⁹⁰.

572. Aucun texte ne prévoit l'utilisation d'intermédiaires par le Fonds au profit des victimes dans le cadre de son mandat d'assistance. Ce mode opératoire a été adopté par une décision du Conseil de direction, justifiée par le manque de capacité du Fonds à mettre lui-même en œuvre ses projets et la nécessité d'assurer la sécurité des victimes en évitant qu'elles puissent être associées directement au Fonds, et par conséquent à la Cour. Aucun texte n'encadrant cette pratique, ces intermédiaires pouvaient donc être de tous types. Le Fonds s'est donc appuyé sur les dispositions de son Règlement prévoyant le recours à des intermédiaires dans le cadre des réparations¹⁶⁹¹. Selon cette règle, les intermédiaires peuvent être, entre autres, des États, organisations intergouvernementales et non gouvernementales nationales ou internationales travaillant en étroite collaboration avec les groupes bénéficiaires¹⁶⁹². Mais le Fonds s'est de fait tourné vers des entités non-gouvernementales. Les partenaires actuels du Fonds comprennent des ONG internationales, des organisations locales, des groupes de victimes, des associations de femmes, des associations confessionnelles et des caisses d'épargne locales¹⁶⁹³. Ces intermédiaires doivent notamment bénéficier d'une expérience dans l'assistance aux victimes, jouir d'une présence locale, d'une connaissance du contexte local et d'une expertise technique¹⁶⁹⁴. Par ailleurs, aucun conflit d'intérêt ne doit exister entre le Fonds et ses partenaires¹⁶⁹⁵. Le risque de conflit d'intérêt se pose en particulier en rapport avec la règle 50 (a) (ii) du Règlement du Fonds. Lorsqu'une organisation a des liens avec un organe ou une section de la Cour et souhaite se porter candidate pour devenir un intermédiaire du Fonds, elle doit en informer le Fonds qui décide de l'existence ou non d'un conflit d'intérêt.

573. Il convient de mentionner que certaines organisations qui sollicitent l'aide d'un Fonds international sont soumises à des législations nationales répressives. Dans certains pays d'Europe de l'est et d'Asie centrale, mais aussi en Égypte ou encore en Inde, les organisations qui reçoivent des financements étrangers ou internationaux, et suspectées de mener des

¹⁶⁹⁰ Les Lignes directrices de l'UNVFVS (2013), §13 ; Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §4.

¹⁶⁹¹ ICC-ASP/4/Res.3, §67.

¹⁶⁹² Voir ICC-01/05-29-Anx, p. 2 ; ICC-01/05-39-Anx-II, (A), p. 2.

¹⁶⁹³ Voir ICC-ASP/12/14, 31 juillet 2013, §14.

¹⁶⁹⁴ ICC-02/04-114, §59; ICC-01/05-39-Anx-II, (C), p. 3-5 ; Questions & Réponses, Rôle du Fonds au Profit des Victimes (FPV) en République Centrafricaine, février 2013, p. 3.

¹⁶⁹⁵ ICC-01/05-39-Anx-II, p. 14; TFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, p. 29.

« *activités politiques* » – cette notion étant généralement définie de manière très vague –, doivent se déclarer auprès des autorités étatiques en tant qu’ « *agents de l’étranger* ». Au Tadjikistan par exemple, l’article 27§2 de la loi sur les associations publiques, tel qu’amendé en juin 2015, oblige les ONG à déclarer au Ministère de la justice les subventions qu’elles reçoivent de donateurs étrangers ou d’organisations internationales, ainsi que les activités entreprises avec ces subventions¹⁶⁹⁶. Ce type de déclaration entraîne une surveillance accrue de la part des autorités. Les victimes sont plus réticentes à solliciter de l’aide auprès de ces organisations dont l’action est dès lors entravée. Ces législations sont très difficiles à détourner par les organisations. En Russie, depuis juillet 2012 et jusqu’à juin 2014, les ONG recevant des financements étrangers devaient s’inscrire sur un registre de leur propre chef. Celles qui refusaient de se plier à cette exigence se voyaient adresser des notifications leur commandant de respecter la loi ou étaient assignées en justice. Depuis juin 2014, le ministère de la justice russe procède désormais à des inspections des comptes des ONG et peut effectuer lui-même leur inscription en tant qu’ « *agents de l’étranger* »¹⁶⁹⁷. Les subventions internationales peuvent être versées sur les comptes bancaires personnels des responsables de projets ou envoyées via des mandats Western Union mais les bénéficiaires encourent le risque d’être poursuivis. Enfin, certaines organisations se délocalisent dans des États moins répressifs. Mais une action menée à distance est nécessairement moins pertinente, voire hors de propos dans le domaine de l’assistance aux victimes lorsque celles-ci n’ont pas fui le pays. Ces lois constituent donc une limite importante et en pleine expansion¹⁶⁹⁸ à l’efficacité de l’action des Fonds. Ceux-ci doivent, soit envisager un financement confidentiel, difficile à réaliser sur le long terme, soit financer des « *agents de l’étranger* » compte tenu du fait que le versement d’un financement international risque de mettre l’organisation bénéficiaire et les victimes en danger, et que l’assistance fournie sera moins performante¹⁶⁹⁹. L’existence de ce type de législation dans les pays où sont établies les organisations candidates à une subvention devrait donc être prise en compte par les Fonds. Des organisations russes subventionnées par le Fonds pour les victimes de torture portant assistance aux personnes torturées par le régime

¹⁶⁹⁶ The Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, Tajikistan : Clampdown on civil society, 30 July 2015 [<https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/tajikistan-clampdown-on-civil-society>].

¹⁶⁹⁷ Reporters Sans Frontières, Deux associations de soutiens aux médias classées « agents de l’étranger », 25 novembre 2014 [<http://fr.rsf.org/russie-deux-associations-de-soutien-aux-25-11-2014,47275.html>] ; Amnesty International, Une guerre juridique pour « éliminer les ennemis de l’intérieur : des ONG russes sont enregistrées comme « agents de l’étranger », 9 octobre 2014 [<https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2014/10/lawfare-destroy-enemies-within-russian-ngos-tagged-foreign-agents/>]. Au 10 novembre 2015, plus de 100 organisations avaient été inscrites par le ministère. Voir Human Rights Watch, Russia : Government against Rights Groups, 10 November 2015 [<https://www.hrw.org/russia-government-against-rights-groups-battle-chronicle>].

¹⁶⁹⁸ Il s’agit d’une loi-type mise en œuvre par un nombre croissant d’États.

¹⁶⁹⁹ Le nombre de candidats à une subvention dans ces pays risque également d’être moins important.

actuel ont par exemple été enregistrées en tant qu'« *agents de l'étranger* »¹⁷⁰⁰. Les Conseils d'administration peuvent aussi décider de laisser ces éléments à l'appréciation des organisations candidates et considérer qu'il est justement primordial de soutenir ces organismes qui travaillent dans des conditions particulièrement difficiles.

574. En tout état de cause, le versement de ce type de financements pose la question de la protection des organismes bénéficiaires de subventions par les Fonds. À la CPI, une réflexion sur la relation entre la Cour – ainsi que le Fonds au profit des victimes – et leurs intermédiaires a été menée et un corpus de directives a été adopté¹⁷⁰¹. Ces directives imposent à la Cour et au Fonds une obligation de prévention et de gestion des risques courus par les intermédiaires, impliquant notamment une analyse des risques découlant de l'interaction en question. Le résultat de cette analyse doit d'ailleurs être utilisé comme critère de sélection de l'intermédiaire. La confidentialité de la coopération avec l'intermédiaire peut aussi être décidée si nécessaire¹⁷⁰². Lorsque l'insécurité est trop forte, les organisations peuvent décider de mettre fin au partenariat, comme cela a déjà été le cas en RDC. Le Fonds doit alors trouver de nouveaux intermédiaires, ou intégrer les activités à d'autres projets existants¹⁷⁰³. Aux Nations Unies, la protection des intermédiaires est également assurée grâce à la confidentialité. Cependant, dans le cas des « *agents de l'étranger* », il n'est pas certain que cela permette aux organisations de se soustraire durablement à leurs obligations légales en vertu de la législation nationale. De plus, les mesures de confidentialité prises par les Fonds semblent davantage viser une protection contre des actes illicites¹⁷⁰⁴. L'usage de ce type de mesure par les Nations Unies pour aider des organisations à enfreindre les législations de leurs propres États membres pourrait sembler déroutant.

2) Les partenaires indirects

575. Le Fonds au profit des victimes s'engage parfois dans des partenariats à deux niveaux. Il collabore avec une organisation non gouvernementale internationale, son

¹⁷⁰⁰ L'organisation Public Verdict Foundation (Moscow) a été enregistrée par le ministère de la justice le 21 juillet 2014.

¹⁷⁰¹ Directives régissant les rapports entre la Cour et les intermédiaires, mars 2014 [https://www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/legal%20texts%20and%20tools/strategies-and-guidelines/Documents/GRCI-Fra.pdf].

¹⁷⁰² *Ibid.*, p. 9, 15-18.

¹⁷⁰³ Voir Fonds au profit des victimes, Rapport sur l'état d'avancement des programmes, Hiver 2012, *op. cit.* note 541, p. 5.

¹⁷⁰⁴ La question de la protection des professionnels de la réadaptation des victimes contre l'intimidation et les représailles a été soulevée lors d'une journée de réflexion organisée par le Fonds pour les victimes de torture. Voir A/70/223, 30 juillet 2015, §44 (d).

partenaire direct, qui supervise et renforce les capacités d'organisations locales, qui sont les partenaires indirects du Fonds¹⁷⁰⁵. Cela permet au Fonds de travailler avec de petites initiatives qu'il aurait certainement eu du mal à atteindre sans l'intermédiaire d'une ONG plus importante. Les Fonds du HCDH appliquent des règles de gestion plus contraignantes. Leurs lignes directrices prévoient que « *Afin d'éviter que des frais soient prélevés sur les montants acheminés et pour garder le contrôle de l'utilisation des subventions* », les Fonds ne subventionnent, en règle générale, aucun projet par l'intermédiaire d'une autre organisation¹⁷⁰⁶. Les subventions ne doivent donc être utilisées que par l'organisation qui a présenté la demande. L'UNVFVS permet toutefois qu'une ONG internationale serve d'intermédiaire pour transmettre une subvention à une ONG locale, mais à condition qu'elle reverse l'intégralité de la subvention à l'organisation bénéficiaire¹⁷⁰⁷.

D) Le principe du co-financement

576. Certains Fonds exigent que les projets ne dépendent pas entièrement de leurs subventions et soient également financés par d'autres donateurs. Ce principe se retrouve dans les lignes directrices des Fonds du HCDH. Le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes mentionne l'appui d'autres sources de financement, parmi les principes fondamentaux tirés de pratiques prometteuses en matière de lutte contre la traite des personnes, et dont les organisations sont encouragées à tenir compte dans leur candidature¹⁷⁰⁸. Cet appui n'est toutefois pas une obligation. Étant donné le niveau de ressources limité et incertain des Fonds internationaux d'assistance et le caractère temporaire de leur financement, afin de garantir la viabilité des projets, il est en effet impératif que ceux-ci ne dépendent pas entièrement des subventions des Fonds. Au Fonds pour les victimes de la torture, le montant demandé ne doit pas excéder le tiers du budget total du projet, sauf dans les régions considérées comme prioritaires par le Conseil, où il peut représenter les deux tiers du budget¹⁷⁰⁹. Au cours de la période de subvention, les organisations sont aussi incitées à exploiter la fonction attractive du financement des Nations Unies, afin de multiplier leurs sources de financement. Elles sont ainsi moins vulnérables. Grâce à cette stratégie, certaines

¹⁷⁰⁵ ICC-01/05-39-AnxI, p. 1.

¹⁷⁰⁶ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §3 ; Lignes directrices de l'UNVFVS (2013), §6.

¹⁷⁰⁷ E/CN.4/2001/82/Add.1, 19 février 2001, §13

¹⁷⁰⁸ Lignes directrices du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes (2011), §2.1.

¹⁷⁰⁹ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §17, 46-48 ; Lignes directrices de l'UNVFVS (2013), §24, 26. Voir également les recommandations du BSCI quant à la prise en compte des contributions en nature lors du calcul effectué par le secrétariat pour vérifier le respect du principe de co-financement, E/CN.4/2005/55, §35, Recommandation 6 (a).

organisations peuvent même acquérir suffisamment de financements provenant d'autres sources et cesser de présenter des demandes aux Fonds.

577. Cette stratégie d'autonomisation des organisations est également utilisée par le Fonds au profit des victimes, notamment dans la perspective de son retrait des situations. Ce Fonds n'a en effet pas vocation à financer éternellement les projets qu'il soutient. Par exemple, aucun crime relevant de la compétence de la Cour n'ayant été commis dans le nord de l'Ouganda depuis 2006, en 2012, le Conseil de direction a décidé de mettre fin au financement des projets de soutien matériel¹⁷¹⁰ tout en garantissant leur continuité. Le Secrétariat a donc recherché des donateurs potentiels susceptibles d'être intéressés par la reprise des projets¹⁷¹¹. D'autres Fonds comme UNITAID utilisent des stratégies de retrait, en laissant à la disposition de leurs partenaires un financement de secours en cas d'imprévu pendant une période de transition¹⁷¹². Au Fonds au profit des victimes, la règle du co-financement n'est pas obligatoire mais le Fonds évite « *par principe, d'être le principal donateur des organisations partenaires locales* »¹⁷¹³. Les partenaires qui le peuvent apportent des fonds dits « *de contrepartie* » (« *Matching funds* ») pour compléter le financement du Fonds¹⁷¹⁴. Dans le but de favoriser la complémentarité dans le domaine de l'assistance, il serait possible d'envisager que les États Parties au Statut de Rome sur le territoire desquels le Fonds au profit des victimes finance des projets, doivent également y contribuer, à hauteur d'un certain pourcentage¹⁷¹⁵.

Une multitude de critères peuvent encore se greffer à ces critères principaux.

¹⁷¹⁰ Le Fonds explique qu'« *un lien causal entre les dommages matériels et les crimes du ressort de la Cour ne peut plus être directement établi. Néanmoins, il est toujours possible d'établir un lien causal entre les blessures physiques et psychologiques et les crimes du ressort de la Cour* », ICC-ASP/12/14, 31 juillet 2013, §15.

¹⁷¹¹ Fonds au profit des victimes, Rapport sur l'état d'avancement des programmes, Hiver 2012, *op. cit.* note 541, p. 11-12.

¹⁷¹² Voir le rapport annuel 2012 d'UNITAID, *op. cit.* note 187, p. 20.

¹⁷¹³ ICC-ASP/11/13, 28 août 2012, Annexe B, Recommandation 3.

¹⁷¹⁴ ICC-ASP/12/14, 31 juillet 2013, Annexe II.

¹⁷¹⁵ Lors de la Conférence de révision du Statut de Rome à Kampala en 2010, la délégation colombienne avait proposé que le Fonds au profit des victimes puisse jouer un rôle d'accompagnement, de conseil, établir des bonnes pratiques pour que les États assument leurs responsabilités par rapport aux victimes, de manière à maximiser l'impact du Statut de Rome sur les victimes. Assemblée des États Parties, Bilan sur l'impact du Statut de Rome sur les victimes et les communautés affectées, 2 juin 2010, Questions-réponses.

E) Les autres critères

578. Certains Fonds exigent par exemple que les projets présentés aient une durée déterminée. Au Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes, les projets proposés dans le cadre du Mécanisme de microfinancement 2011 devaient avoir une durée minimale de 6 mois et maximale de 36 mois¹⁷¹⁶, la subvention étant accordée pour toute la durée du projet. Depuis mars 2014, le Fonds pour les victimes de torture exige qu'une perspective de genre soit intégrée aux projets¹⁷¹⁷, c'est à dire que les candidats doivent tenir compte des différentes conséquences de la torture sur les deux sexes et proposer des mesures adéquates afin d'offrir une aide adaptée au genre des victimes. Une perspective de genre doit aussi être reflétée dans la gestion du projet, ce qui signifie que l'organisation doit employer des femmes pour mettre en œuvre le projet, et notamment pour porter assistance aux femmes victimes de torture¹⁷¹⁸. Enfin, des critères de forme doivent être respectés. En 2011, le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes n'a accepté que les demandes rédigées en anglais, ce qui peut être problématique pour les petites organisations non anglophones, pour lesquelles la traduction des documents nécessaires à leur candidature représente un coût substantiel. L'admission de demandes de subvention dans des langues diverses permet aux Fonds d'élargir les zones géographiques couvertes par leur action¹⁷¹⁹. Ce critère est souvent largement fonction des langues parlées par les membres des secrétariats des Fonds car la traduction des demandes nécessiterait un coût démesuré et un surcroît de temps qui ne cadrerait pas avec le cycle de subvention annuel de certains Fonds.

Au sein des différents critères, des priorités ont parfois été établies.

F) L'établissement de priorités

579. Des priorités peuvent être établies sur différents fondements. En RCA, étant donné le niveau de prévalence particulièrement élevé de la violence sexuelle – le Procureur de la CPI a déclaré que cette enquête était la première « *dans laquelle les allégations de crimes*

¹⁷¹⁶ Lignes directrices du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes (2011), §2.4.

¹⁷¹⁷ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §12.

¹⁷¹⁸ Voir également *Ibid.*, §69.

¹⁷¹⁹ *Ibid.*, §28.

sexuels excèdent largement le nombre d'assassinats présumés »¹⁷²⁰ – le Conseil de direction a décidé de donner la priorité aux projets ciblant des victimes de violences sexuelles¹⁷²¹. Le Fonds a toutefois envisagé la possibilité de financer des projets ciblant d'autres catégories de victimes à l'avenir dans le cadre de cette situation¹⁷²². Le Conseil d'administration du Fonds pour les victimes de la torture a choisi d'instaurer des zones géographiques prioritaires. Dans l'appel à projets pour 2013 les régions prioritaires étaient l'Asie centrale, les pays post-conflit en Afrique et en Asie, l'Amérique centrale, l'Europe de l'Est et les pays arabes et voisins où ont fui les réfugiés. Contrairement au Fonds au profit des victimes dont la stratégie d'intervention ne lui permet pas d'intervenir dans les zones à risques, le Fonds pour les victimes de la torture est particulièrement actif dans ce type de zones. Le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes a en revanche précisé qu'il n'appliquait pas de priorités géographiques¹⁷²³. Le Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes a établi des priorités thématiques¹⁷²⁴. Suite à une recommandation du BSCI¹⁷²⁵, le Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage a essayé de prioriser certaines formes d'esclavage, comme les formes traditionnelles d'esclavage encore présentes dans de nombreuses régions comme au Brésil, et moins financées par d'autres donateurs que le travail des enfants ou la traite des personnes par exemple. Etant donné le peu de moyens financiers du Fonds, le Bureau était d'avis que son apport, dans des domaines où d'autres donateurs – ayant davantage de ressources à leur disposition – sont actifs, ne pouvait être que limité¹⁷²⁶.

Certains Fonds appliquant des critères d'éligibilité similaires, leurs mandats risquent de se recouper.

Sous-section II – Des recoupements de mandats

580. Les mandats de tous les Fonds internationaux d'assistance aux victimes se recouper. Par exemple, le Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage accorde des subventions en vue d'apporter une aide aux personnes dont les droits de l'homme

¹⁷²⁰ Le Procureur ouvre une enquête en République centrafricaine, Communiqué de presse, 22 mai 2007, ICC-OTP-BN-20070522-220. Voir également Bureau du Procureur, Information générale, Situation en République centrafricaine, La Haye, 22 mai 2007, ICC-OTP-BN-20070522-220-A_Fr.

¹⁷²¹ ICC-01/05-29, §26-36.

¹⁷²² ICC-01/05-39, *op. cit.* §23.

¹⁷²³ Voir les Lignes directrices du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes (2011), §2.2.

¹⁷²⁴ *Ibid.*, §2.1.

¹⁷²⁵ Voir AUD/01835/07, recommandation 2.

¹⁷²⁶ *Ibid.*, §19-20.

ont été gravement violés par des formes contemporaines d’esclavage comprenant notamment la traite des personnes qui constitue le mandat du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes. Lors de sa session de novembre 2011, le Conseil d’administration de l’UNVFVS a ainsi accordé 43% des subventions à des projets destinés à des victimes de la traite des personnes¹⁷²⁷. L’utilisation d’enfants dans les conflits armés, l’esclavage, l’esclavage sexuel et la prostitution forcée qui font aussi partie du mandat de ces deux Fonds, entrent également dans le mandat du Fonds au profit des victimes lorsque ces actes constituent des crimes contre l’humanité ou des crimes de guerre¹⁷²⁸. Les actes de torture, dont les disparitions forcées relevant du mandat du Fonds pour les victimes de la torture sont également des actes constitutifs de crimes de guerre et de crime contre l’humanité à l’égard desquels le Fonds au profit des victimes a compétence¹⁷²⁹.

581. Comme le préconisent les principes de San Remo adoptés par l’Institut international de droit humanitaire relatifs à l’assistance humanitaire¹⁷³⁰, les conseils d’administration des Fonds doivent coordonner leur financement afin d’éviter la duplication des efforts et favoriser une administration diffuse de l’assistance fournie. Ils essaient ainsi de sélectionner les organisations bénéficiaires de manière à éviter les chevauchements. Comme nous l’avons vu, le Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d’esclavage qui a un mandat très large a ainsi essayé de s’orienter vers des formes d’esclavage moins financées par d’autres donateurs comme l’esclavage traditionnel. Le Conseil d’administration de ce Fonds a d’ailleurs recommandé que son secrétariat et celui du Fonds pour les victimes de la traite des personnes tiennent des réunions à intervalles réguliers pour éviter tout chevauchement de leurs travaux¹⁷³¹. Malgré ces efforts, l’auditeur externe du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes a considéré que celui-ci n’avait pas défini sa valeur ajoutée par rapport à l’UNVFVS et a envisagé une fusion des deux organes¹⁷³². Une réunion a été organisée récemment entre le Conseil d’administration de l’UNVFVS et la présidente du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes lors de laquelle les priorités de chacun des Fonds en matière de financement ont été abordées et les listes de demandeurs et de

¹⁷²⁷ A/67/269, 8 août 2012, §16, Figure II.

¹⁷²⁸ Voir notamment les articles 7 (1) (c) et (g), et 8 (2) (b) (xxii) et (e) (vi) du Statut de Rome.

¹⁷²⁹ Voir notamment les articles 7 (1) (f) et (i), et 8 (2) (a) (ii), (c) (i) du Statut de Rome.

¹⁷³⁰ Voir les Principes directeurs concernant le droit à l’assistance humanitaire de l’Institut international de droit humanitaire, San Remo, 1992, Principe 13.

¹⁷³¹ Voir A/66/217, 1^{er} août 2011, §68.

¹⁷³² United Nations Voluntary Trust Fund for Victims of Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Annual Progress Report 2014, *op. cit.* note 1323, p. 10.

bénéficiaires partagées, afin d'éviter le chevauchement des financements¹⁷³³. Les conseils d'administration essayent aussi, autant que possible, d'atteindre des projets dans des zones où le financement international fait défaut.

582. Le risque de chevauchements est atténué par le fait que les conseils d'administration ne s'appuient pas nécessairement sur les mêmes instruments pour définir les violations relevant de leur mandat. Enfin, les Fonds des Nations Unies ont une compétence géographique et temporelle beaucoup plus étendue que celle du Fonds au profit des victimes. Et en tout état de cause, étant donné les besoins immenses des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire à travers le monde, le nombre restreint de Fonds créés au niveau international pour leur porter assistance, et la faiblesse de leurs ressources, bien qu'il soit préférable de ne pas dupliquer les efforts, les recoupements de mandats peuvent aussi apparaître nécessaires. D'autant plus qu'en vertu du principe de co-financement, les projets éligibles doivent être financés par plusieurs sources. Les procédures d'assistance devant les Fonds internationaux ne s'excluent pas mutuellement. Rien n'empêche une organisation de présenter des demandes de subventions à deux Fonds internationaux d'assistance pour la même année.

583. Dans le cadre des stratégies de sortie mises en place par certains Fonds, le Fonds qui se retire peut faire appel à un autre Fonds dont le mandat permet qu'il prenne le relai. Si le Fonds au profit des victimes faisait appel au Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage pour le relayer et financer ses projets d'assistance aux anciens enfants soldats en RDC et en Ouganda, cela pourrait être bénéfique pour les victimes. En effet, alors que le Fonds au profit des victimes est contraint par la définition des enfants soldats du Statut de Rome qui se limite aux enfants de moins de 15 ans, les Fonds des Nations Unies devraient pouvoir assister d'anciens enfants soldats entrés dans des groupes armés jusqu'à 18 ans, conformément à l'évolution du droit international dans ce domaine¹⁷³⁴. Il convient toutefois de noter que si un ancien enfant soldat enrôlé alors qu'il avait plus de 15

¹⁷³³ A/70/299, 7 août 2015, §22.

¹⁷³⁴ Voir la Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989, article 38 (2) et (3), ainsi que le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, 25 mai 2000, article 3 (1), 4 (1). Ce Protocole prévoit d'ailleurs la possibilité de créer un Fonds de contributions volontaires pour fournir une assistance aux victimes d'actes contraires au Protocole, conformément aux règles établies par l'Assemblée générale (article 7, §2). Voir également le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, article 3 (d) ; les Principes relatifs aux enfants associés aux forces armées et aux groupes armés, février 2007, articles 2.0, 2.1 ; la Charte Africaine des droits et du bien-être de l'enfant, 11 juillet 1990, articles 2 et 22.

ans sollicitait une assistance financée par le Fonds au profit des victimes, il pourrait certainement en bénéficier sur un autre fondement, comme par exemple en tant que personne affectée par le conflit.

Le tri effectué sur la base des critères d'éligibilité est généralement réalisé par le secrétariat du Fonds. Les demandes de subvention inéligibles sont le plus souvent celles qui portent sur des projets ne relevant pas du mandat du Fonds en question, présentées hors délai ou encore incomplètes. Seuls les projets qui respectent les critères d'éligibilité seront présentés aux conseils d'administration, qui décideront quels projets seront subventionnés et quels montants leur seront attribués.

Sous-section III – L'attribution des subventions

584. Des critères additionnels, appliqués par les secrétariats et/ou les conseils d'administration se superposent généralement aux critères d'éligibilité mentionnés dans les textes et permettent aux Fonds qui appliquent une politique de sélection des projets de faire un tri parmi les projets éligibles, afin d'obtenir un nombre restreint de projets. Etablis suivant la subjectivité de chaque conseil d'administration, ces critères manquent parfois de transparence (A). La procédure de sélection des projets laisse peu de place aux victimes, dont les droits en matière de participation sont très limités (B), et qui n'ont pas la possibilité d'exercer de recours contre les décisions prises par les Fonds (C).

A) La sélection des projets éligibles et la détermination des montants des subventions

585. Comme nous l'avons vu, jusqu'en 2014, le Fonds pour les victimes de torture finançait la quasi-totalité des projets éligibles et n'appliquait aucun critère de sélection supplémentaire. Le Conseil d'administration a depuis décidé de modifier sa politique d'attribution des subventions en procédant à une sélection des projets admissibles sur une base compétitive, de manière à réduire le nombre de projets financés, tout en augmentant les montants accordés. Il n'est toutefois pas précisé qui du secrétariat ou du Conseil est chargé de procéder à cette appréciation. Étant donné le temps limité dont dispose le Conseil lors de ses sessions, il est possible que le secrétariat soit au moins chargé de procéder à une pré-sélection. Le Conseil d'administration effectue la sélection finale et se prononce sur les montants des

subventions proposés par le secrétariat, en fonction de la somme demandée par le candidat, de l'évaluation des besoins du projet, et surtout des ressources disponibles, dans la limite d'un certain plafond.

586. Les autres Fonds des Nations Unies ont tous depuis longtemps adopté une politique de sélection concurrentielle des projets. Après avoir éliminé plusieurs dizaines de projets non éligibles¹⁷³⁵, le secrétariat du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage classe les demandes recevables en plusieurs catégories indiquant un ordre de priorité¹⁷³⁶, en se fondant sur une grille d'évaluation non publique. Cette grille a toutefois pu être abandonnée ou révisée depuis la fusion des secrétariats des deux Fonds humanitaires. Sur la base de l'évaluation effectuée par son secrétariat, le Conseil du Fonds sélectionne un nombre restreint de projets – oscillant entre un cinquième et un tiers des projets éligibles – auxquels sont accordées de petites subventions qui ne dépassaient pas 15 000 dollars avant 2012, et 20 000 dollars depuis décembre 2012.

587. Au Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes, le secrétariat qui a reçu en 2011, 250 demandes de financement, a transmis au Conseil d'administration « *the top 20 per cent* »¹⁷³⁷, soit une cinquantaine de projets. Le secrétariat a ainsi procédé à une sélection parmi les projets éligibles, fondée sur la pertinence du thème du projet, la qualité du programme, leur caractère novateur, l'efficacité budget/coût, les capacités de l'organisation...¹⁷³⁸. Dans un souci de transparence, le Fonds a rendu public, pour information, les critères de sélection utilisés dans le cadre de son cycle de financement de 2014¹⁷³⁹. Les projets sont notés en fonction de leur degré de correspondance avec une série de critères dits d'évaluation. Certains sont considérés comme plus importants, tels que l'expérience de

¹⁷³⁵ A/60/273, 19 septembre 2005, §14.

¹⁷³⁶ E/CN.4/2003/83/Add.1, 26 février 2003, §12.

¹⁷³⁷ Voir United Nations Voluntary Trust Fund for Victims of Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Annual Progress Report 2011, p. 9 [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Fund/UNVTF_2011_Report_eBook.pdf].

¹⁷³⁸ Informations fournies par courrier électronique par Alexia Taveau, Coordinatrice de projets à l'UNODC (Septembre 2012). Voir également les Lignes directrices du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes (2011), §4. Le Fonds souhaitait également que la diversité des formes de traite des personnes soit représentée dans les projets financés. Voir United Nations Voluntary Trust Fund for Victims of Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Annual Progress Report 2011, p. 9.

¹⁷³⁹ United Nations Voluntary Trust Fund for Victims of Human Trafficking, Small Grants Facility, Evaluation of project proposals, 30 July 2014 [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Human-Trafficking-Fund/UNVTF_Proposal_Evaluation_Form_30Jul14.pdf]. Voir également United Nations Voluntary Trust Fund for Victims of Human Trafficking, 2014 Small Grants Facility, Guidelines for the Completion of the Evaluation Form, 30 July 2014 [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Human-Trafficking-Fund/UNVTF_Guidelines_for_the_evaluation_of_proposals_30Jul14.pdf].

l'organisation en matière de gestion de projets, l'identification claire et précise des bénéficiaires du projet ou encore le caractère durable de l'assistance offerte. Les projets qui remplissent ces critères sont ensuite évalués en fonction d'une seconde série de critères considérés comme moins essentiels. Ces critères portent par exemple sur la prise en compte de la culture et du genre des bénéficiaires, l'expérience locale du personnel, l'évaluation des risques liés au projet ou encore l'implication des bénéficiaires dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet. Les propositions sont ensuite transmises au Conseil d'administration. En 2011, sur la cinquantaine de projets qui lui ont été soumis, le Conseil d'administration du Fonds a sélectionné 12 projets, « *en se fondant sur les mêmes critères d'évaluation que ceux appliqués par le Gestionnaire du Fonds* »¹⁷⁴⁰. Il a accordé des subventions d'un faible montant ne pouvant dépasser les 25 000 dollars par an. En 2014, le montant maximum par an était de 20 000 dollars¹⁷⁴¹.

588. Après les décisions finales du Secrétaire général¹⁷⁴², de directeur de l'UNODC¹⁷⁴³ et du Conseil de direction du FPV sur l'attribution des subventions, les Fonds notifient les organisations sélectionnées de la satisfaction de leur demande. Les secrétariats demandent ensuite aux services financiers de l'organisation internationale de procéder au paiement des subventions¹⁷⁴⁴.

La procédure de sélection des projets est entièrement menée par les organes des Fonds internationaux et laisse très peu de place aux victimes et aux organisations intermédiaires.

B) La participation des bénéficiaires à la procédure

589. Compte tenu du principe de confidentialité appliqué par les Fonds, seuls les membres des conseils d'administration et de direction et des secrétariats participent aux sessions¹⁷⁴⁵. Le Greffier de la CPI siège avec voix consultative aux réunions du Conseil de direction du Fonds au profit des victimes. Ni les candidats à une subvention ni les victimes ne participent aux sessions. Seules les lignes directrices du Fonds pour les victimes de la torture

¹⁷⁴⁰ Voir les Lignes directrices du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes (2011), §4.

¹⁷⁴¹ Lignes directrices du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes (2014), §2.3.

¹⁷⁴² Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §26.

¹⁷⁴³ Voir les Lignes directrices du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes (2011), §4.

¹⁷⁴⁴ Voir les Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §104 ; et les Lignes directrices de l'UNVFVS (2013), §76.

¹⁷⁴⁵ Selon le Règlement du Fonds au profit des victimes, « *à moins qu'il n'en décide autrement, le Conseil de direction se réunit en séance privée* ». ICC-ASP/4/Res.3, règle 9.

prévoient que les responsables de projets peuvent être auditionnés par le Conseil, à leurs frais si ils ont eux-mêmes sollicité l'audition, ou aux frais du Fonds si l'initiative vient du Conseil¹⁷⁴⁶. Les faibles montants des subventions accordés jusqu'à présent n'incitent cependant pas les responsables des organisations à se rendre à Genève à leurs frais. Aucune entité externe, telle que des organisations non gouvernementales ou d'autres organisations intergouvernementales ne peuvent assister aux sessions en tant qu'observateurs ou pour avis ou commentaire, à moins d'y avoir été expressément invités. Selon le Règlement du Fonds au profit des victimes, la consultation des victimes est limitée à la phase d'exécution des activités et projets du Fonds¹⁷⁴⁷.

590. Aucune organisation candidate à une subvention du Fonds au profit des victimes n'a jamais participé à la procédure devant la Chambre préliminaire, mais celle-ci autorise toutefois le Fonds, les représentants légaux des victimes, le Bureau du Conseil public pour les victimes, le Bureau du Conseil public pour la Défense, ainsi que le Bureau du Procureur à émettre des observations. Les intérêts des victimes sont donc représentés dans le cadre de cette procédure.

591. Les informations relatives aux projets incluses dans les demandes de subvention et sur lesquelles se fondent les conseils pour prendre leurs décisions ne sont pas rendues publiques. La motivation des décisions de rejet et d'octroi de subventions, si tant est qu'il y en ait une, n'est pas non plus divulguée. Les montants des subventions accordées par les deux Fonds humanitaires sont également confidentiels¹⁷⁴⁸, et ce pour éviter toute contestation ou réclamation de la part d'autres candidats¹⁷⁴⁹.

C) L'absence de recours

592. Les décisions prises par les Fonds ont des conséquences pour les organisations postulantes et pour les victimes. Pour les organisations, l'incidence est financière mais la décision peut aussi constituer un jugement de valeur concernant la qualité, la compétitivité du projet qu'elles mettent en œuvre. Les Fonds établissent également si les victimes auxquelles

¹⁷⁴⁶ Lignes directrices de l'UNVFVT (2014), §115-116.

¹⁷⁴⁷ ICC-ASP/4/Res.3, Annexe, règle 49.

¹⁷⁴⁸ A/57/268, 26 juillet 2002, §22.

¹⁷⁴⁹ Entretien avec le personnel du secrétariat du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de la torture (janvier 2012).

l'organisation postulante porte assistance sont effectivement ou non des victimes de torture, de formes contemporaines d'esclavage, de la traite des personnes ou de crimes internationaux. Cela pourrait impliquer le respect de certaines garanties procédurales. Les personnes concernées devraient pouvoir être entendues, et avoir la possibilité d'exercer un recours devant une instance indépendante, s'appuyant sur la motivation de la décision qui affecte leurs intérêts. La question de la nécessité de l'application du droit administratif global se pose. Comme le montre le contentieux devant les juridictions françaises relatives aux décisions d'indemnisation des FIPOL, les critères à la base des décisions d'octroi ou de refus d'accorder une indemnisation peuvent créer des conflits¹⁷⁵⁰. Cependant, aucun recours des décisions prises par les Fonds internationaux d'assistance n'est prévue. Ni les recommandations des conseils d'administration des Fonds du HCDH, ni les décisions du Secrétaire général des Nations Unies ou du Haut-Commissaire aux droits de l'homme, ne sont susceptibles d'appel. Les décisions de la Chambre préliminaire prises en vertu de la règle 50 (a) (ii) du Règlement du Fonds ne sont pas mentionnées parmi les décisions susceptibles de recours en vertu du Statut de Rome¹⁷⁵¹. Le Règlement du Fonds est également silencieux à ce sujet. Les autres décisions relatives au fonctionnement des Fonds ou aux orientations politiques ne sont pas davantage susceptibles de recours. Et le juge national ne peut pas en connaître en raison de l'immunité des organisations internationales¹⁷⁵². Le recours à l'arbitrage prévu par les contrats du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes et du Fonds au profit des victimes ne s'applique qu'après l'attribution des subventions. L'impossibilité d'exercer un recours est également due à l'absence de publicité des éventuelles motivations des décisions de refus et d'octroi des subventions. Au Fonds pour les victimes de la torture, les organisations candidates se voient seulement notifier une lettre d'acceptation ou de rejet, sans davantage d'explication sur ce qui a guidé la décision du Conseil, de manière justement à éviter toute contestation.

Les mécanismes dits de « *redevabilité* » (*accountability*) à l'égard des bénéficiaires de l'action des Fonds sont faibles. Les procédés de contrôle internes et externes existant portent sur le fonctionnement des Fonds mais pas sur les décisions d'octroi des subventions qu'ils

¹⁷⁵⁰ Voir *supra*, §182 et s.

¹⁷⁵¹ Voir l'article 82 du Statut de Rome.

¹⁷⁵² Sur ce point, voir KINGSBURY B., « L'émergence du droit administratif global », in BORIES C. (dir.), *Un droit administratif global? Actes du colloque organisé les 16 et 17 juin 2011*, op. cit. note 118, pp. 365-366. Benedict Kingsbury souligne toutefois que la référence au principe de proportionnalité a parfois permis de mettre en balance le principe de l'immunité avec les droits de l'homme, en admettant ainsi la possibilité d'exceptions à ces immunités traditionnellement considérées comme absolues.

émettent. En outre, ces mécanismes peuvent être déclenchés par les États membres, mais pas par les organisations qui sollicitent des subventions ni par les victimes.

Conclusion du Chapitre II

593. La lourdeur de la procédure de saisine du Fonds au profit des victimes dans le cadre de son mandat d'assistance ne lui permet pas d'atteindre les buts assignés. L'évaluation *in situ* de la nécessité d'entreprendre des activités, l'accompagnement étroit des candidats à une subvention dans la formulation de leur demande et la procédure de notification à la Chambre préliminaire de la Cour pénale internationale entravent la capacité du Fonds à intervenir auprès de nombreuses victimes et à répondre à l'urgence. Le plan stratégique 2014-2017 du Fonds au profit des victimes n'indique pas de révision de sa stratégie d'intervention du Fonds¹⁷⁵³. Cependant, certains aspects de sa procédure de saisine, résultant de politiques adoptées par son Conseil de direction mériteraient d'être réformés et pourraient s'inspirer des procédures appliquées par les Fonds des Nations Unies, beaucoup plus rapides, davantage accessibles aux victimes, et ne nécessitant pas nécessairement une présence aux côtés des bénéficiaires, ou dans une moindre mesure. Lors de la sélection des projets, le Fonds au profit des victimes adopte en revanche une interprétation souple et audacieuse de ses critères de compétence protectrice des intérêts des victimes, et favorisée par l'absence de contrôle de légalité du juge. En s'attaquant aux causes des conflits et en visant la transition des sociétés, il dépasse ainsi une conception traditionnelle de l'assistance dont le seul objectif serait de soulager les souffrances des victimes. L'absence de mise en cause des responsabilités en présence autorise tous les Fonds internationaux d'assistance à interpréter largement leur mandat afin de venir en aide au plus grand nombre et de répondre à l'ensemble de leurs besoins.

Malgré une vision progressiste de l'assistance aux victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, tous les Fonds internationaux appliquent désormais une politique de sélection des projets éligibles destinée à exclure les moins compétitifs. Si les procédures d'assistance aux victimes devant les Fonds internationaux sont considérées comme créant des droits à l'assistance pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, cette sélection des projets, et partant, des

¹⁷⁵³ TFV Strategic Plan 2014-2017, *op. cit.* note 542, p. 28.

victimes, porte atteinte à ces droits. Elles n'ont de plus pas la possibilité de participer à la procédure de sélection et ne disposent d'aucune voie de recours contre les décisions les excluant du bénéfice de l'assistance.

CONCLUSION DU TITRE II

594. Le financement des Fonds internationaux d'assistance est largement insuffisant pour faire face aux besoins des victimes. Cette carence les amène à adapter leurs politiques d'attribution de subventions et à sélectionner les projets éligibles afin de ne pas être contraints d'accorder des subventions d'un montant dérisoire. Les solutions pour obtenir des contributions volontaires élevées et stables résident dans les financements innovants et notamment les taxes de solidarité, les engagements pluriannuels et l'orientation des stratégies vers le secteur privé. Le respect de principes de gouvernance tels que la transparence et le contrôle des subventions doit aussi être pris en compte dans les stratégies de levée de fonds des Fonds internationaux. Concernant la procédure d'attribution des subventions, la saisine du Fonds au profit des victimes est trop lente pour faire face à l'urgence et doit être révisée en s'inspirant du fonctionnement des Fonds des Nations Unies. En outre, les stratégies du Fonds pour évaluer les besoins des victimes, contrôler et accompagner ses partenaires doivent être adaptées lorsque la situation l'exige, afin qu'il puisse financer des projets dans les zones auxquelles il n'a pas accès. La sécurité des partenaires du Fonds est l'une de ses préoccupations essentielles, mais certains acteurs déjà présents sur place, tels que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) ou le PNUD présents notamment en République centrafricaine peuvent effectuer des contrôles à sa place. Cette stratégie est déjà utilisée par les Fonds des Nations Unies qui sollicitent régulièrement divers organismes du système des Nations Unies pour visiter les projets subventionnés. Il peut aussi être nécessaire de renoncer à effectuer des évaluations, des contrôles ou un accompagnement en personne. Les projets confidentiels financés par les Fonds des Nations Unies sont par exemple supervisés exclusivement à distance. Lorsque le manque de ressources et les stratégies d'intervention des Fonds les empêchent d'atteindre toutes les victimes relevant de leur compétence, ceux-ci faillissent à leur mission. Il est difficile pour un Fonds d'atteindre l'ensemble des victimes relevant de son mandat, mais l'absence du Fonds au profit des victimes de neuf situations sur les onze faisant l'objet d'une enquête de la CPI apparaît comme particulièrement problématique. De même que les Fonds des Nations Unies

développent des efforts pour étendre leur zone d'intervention en dehors des États occidentaux et notamment dans les régions reculées et en conflit, le Fonds au profit des victimes doit impérativement élargir sa zone d'action, au risque de perdre toute crédibilité en commettant une forme de déni d'assistance. L'efficacité des Fonds internationaux d'assistance est ainsi fonction de la réunion de différents facteurs, déterminés par leurs actes constitutifs, les orientations politiques adoptées par leurs conseils d'administration et de direction ainsi que leurs budgets de fonctionnement.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

595. Le bilan de l'action des Fonds internationaux est très mitigé. Plusieurs obstacles s'opposent à leur efficacité. Les procédures de saisine du Fonds au profit des victimes dans le cadre de ses deux mandats rendent son action tardive. Treize ans après sa création et huit ans après son entrée en activité, le Fonds n'est financé que par une des quatre sources prévues par son Règlement. Et les contributions volontaires qui lui sont versées, ainsi qu'aux Fonds des Nations Unies, ne sont pas suffisamment élevées ni régulières pour permettre à ces mécanismes de mener à bien leur mission. Le cercle des bénéficiaires des deux mandats du Fonds au profit des victimes est restreint. Dans le cadre de la réparation, ce cercle est limité par le filtre exercé par le procès pénal. Dans le cadre de l'assistance, les victimes éligibles sont définies très largement en théorie. Néanmoins, en pratique seul un nombre limité bénéficie d'une aide en raison de la sélection concurrentielle des projets – cette limite s'applique également aux Fonds des Nations Unies – et de l'incapacité du Fonds à adapter ses stratégies d'intervention aux zones auxquelles il n'a pas accès physiquement. Peu de victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire reçoivent finalement une aide des Fonds internationaux institués en leur faveur. Seules les victimes éligibles et identifiées par le Fonds au profit des victimes recevront une réparation. Les victimes qui reçoivent une assistance sont celles qui ont accès à une organisation non gouvernementale financée par un Fonds. Les victimes résidant dans des régions où les organisations n'ont pas pu postuler à une subvention, dont la demande de financement a été rejetée, où aucune organisation ne porte secours aux victimes, ou encore là où le Fonds au profit des victimes ne peut pas déployer sa présence, sont exclues de l'aide dispensée. Toutes les victimes ne sont par conséquent pas traitées de manière égale par l'administration internationale. Ces considérations permettent de mettre en doute la pertinence de l'action de ces mécanismes, compte tenu notamment de leurs coûts de fonctionnement élevés.

CONCLUSION GENERALE

596. Les Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire constituent une catégorie juridique peu fournie. Au nombre de quatre, ils sont répartis au sein de deux organisations internationales, les Nations Unies et la Cour pénale internationale. Au cœur de cette délimitation se situe la notion de victime. L'action de ces Fonds, qui peut être de diverses natures, ne se déclenche que lorsque les personnes sollicitant l'aide d'un Fonds ont été qualifiées juridiquement de victimes des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire relevant de sa compétence. Par ailleurs ces Fonds internationaux sont institués par la communauté internationale. Les Fonds créés à ce niveau rencontrent des problèmes spécifiques, notamment en matière de financement et d'accès aux victimes, qui sont moins présents lorsqu'un État procède lui-même à la création d'un tel mécanisme.

597. La catégorie juridique des Fonds internationaux en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire s'est développée progressivement et lentement, et est appelée à s'étendre pour couvrir d'autres violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Il serait souhaitable que certains de ces Fonds institués à l'avenir aient pour mandat de venir en aide à des victimes de violations de droits économiques, sociaux et culturels, de manière à combler les lacunes des politiques publiques mises en œuvre au sein des administrations internationales en faveur des victimes de violations des droits de l'homme. Dans le même temps, les Fonds existants dans le domaine de la santé ou de l'éducation, mais n'appréhendant pas leurs bénéficiaires comme des victimes de la violation d'un droit, ont des ressources plus élevées. Et selon le personnel du Fonds mondial de lutte contre le sida, le niveau colossal de ressources de ce Fonds n'est pas étranger à la cause qu'il défend, plus consensuelle, moins controversée que la lutte contre la torture par exemple. Ces observations permettent donc de remettre en doute l'approche suivie par les Nations Unies d'instituer des Fonds en faveur de victimes de violations de droits, si cela peut effectivement constituer un frein aux contributions volontaires qui abondent ces Fonds.

598. Les organes créateurs des Fonds internationaux ont en effet choisi de financer ces mécanismes grâce à des contributions volontaires. Les stratégies de financement des Fonds

internationaux étant peu développées, notamment en raison du manque de spécialistes de ce domaine au sein des secrétariats, le financement des Fonds est jusqu'à présent faible, irrégulier et donc imprévisible. Ce manque de ressources influence leurs politiques d'attribution des subventions en matière d'assistance, favorise les politiques de sélection des projets éligibles et restreint par conséquent le nombre de victimes bénéficiaires de l'action des Fonds. Dans le domaine de la réparation, le manque de contributions volontaires influe sur les formes de réparation pouvant être suggérées à la Cour pénale internationale par le Fonds au profit des victimes. Pour financer les réparations accordées par la Cour aux victimes, celui-ci ne dispose en effet d'aucune autres ressources que les contributions volontaires qui lui sont versées. En raison de l'inefficacité des procédures de saisie des éventuels biens et avoirs des personnes accusées devant la Cour et de l'indigence qui en résulte, le Fonds n'a jusqu'à présent pas été en mesure de centraliser des ressources appartenant aux responsables et se doit de garantir les dettes de ces derniers.

599. Compte tenu de leurs coûts de fonctionnement, la rentabilité des Fonds internationaux est donc limitée. En 2014, les coûts de fonctionnement du Fonds au profit des victimes se sont élevés à 1,5 millions d'euros, alors qu'il n'a reçu que 5 millions en contributions volontaires. Il est aussi pertinent de noter que sur la même période, le Fonds, qui épargne la plupart de ses ressources, a déboursé 1,3 millions d'euros au titre de ses activités d'assistance¹⁷⁵⁴. Sur l'année 2014, les dépenses administratives ont donc été supérieures à celles liées à l'aide aux victimes. Ce rapport médiocre constant depuis la création du Fonds a pu déclencher de vives réactions. Selon le Professeur William Schabas, le Fonds constitue « *an expensive way to do what amounts to overseas development assistance* ». Selon lui, les États feraient mieux de donner leur argent à d'autres organisations et laisser le Fonds être inactif jusqu'à ce que le Procureur obtienne la condamnation d'un riche prévenu¹⁷⁵⁵. Fort heureusement, les coûts de fonctionnement des Fonds ne sont pas prélevés intégralement sur les contributions, bien que cela limite par ailleurs leur indépendance.

600. Les revenus considérables d'autres instruments financiers financés par des contributions volontaires démontrent que le faible niveau de ressources des Fonds internationaux en faveur des victimes n'est pas une fatalité. Les conseils d'administration et de direction de ces derniers ont déjà compris qu'ils devaient tendre vers le respect de certains

¹⁷⁵⁴ ICC-ASP/14/13, p. 21.

¹⁷⁵⁵ SCHABAS W. A., "The International Criminal Court at Ten", *op. cit.* note 855, p. 501.

principes de bonne gouvernance inspirés du droit administratif global tels que la transparence, afin d'attirer des contributions élevées de manière durable et rassurer leurs donateurs. Compte tenu des risques qui existent pour la sécurité des victimes et des organisations intermédiaires, la gestion des Fonds n'est pas toujours publique, ce qui entrave également leur visibilité. Les engagements pluriannuels doivent être recherchés car ils permettent aux Fonds de bénéficier de versements certains, réguliers, d'un montant stable, et offrent ainsi davantage de prévisibilité. Si le contrôle des subventions est décisif pour inspirer confiance aux donateurs, celui-ci ne doit pas être trop exigeant afin de ne pas empêcher les Fonds de financer des projets dans les régions où ils ne peuvent pas assurer une présence. Les donateurs doivent aussi avoir accès à des audits, internes et externes attestant du bon fonctionnement des Fonds.

601. Dans leur prospection de financement, les Fonds doivent rechercher le soutien financier de tous les États membres des organisations internationales auxquelles ils sont rattachés, et notamment des États qui ont voté en faveur de l'institution du Fonds. Ces derniers pourraient par exemple accepter d'adopter des mesures législatives pour mettre en place des sources de financements innovants au bénéfice des Fonds, telles que des taxes nationales dites « *indolores* » pour les économies à l'instar de la taxe sur les billets d'avions instituée par plusieurs États au profit d'UNITAID. Des mécanismes de solidarité nationale peuvent en effet être utilisés pour servir la solidarité internationale. Les États parties au Statut de Rome tels que le Royaume-Uni, la Norvège ou encore la Suède qui sont les fidèles alliés du Fonds au profit des victimes depuis sa création pourraient accepter de mettre en place de tels systèmes. Par exemple, une très faible augmentation du prix de produits de consommation non vitaux, voire de luxe, n'aurait pas d'impact économique. L'ajout de quelques centimes d'euros au prix des billets de train de seconde classe et de quelques euros sur les billets de première classe pourrait également constituer une mesure indolore et efficace. Une partie des revenus de la future taxe européenne sur les transactions financières pourrait également être reversée aux Fonds internationaux d'aide aux victimes. Les recettes récoltées par les prestataires de services peuvent transiter par l'État ou être directement versées aux Fonds. Ce type de technique permet d'assurer des sources de revenus permanentes, dont les effets sont similaires à ceux produits par les contributions obligatoires.

602. Malgré la compétitivité et la saturation du marché des bailleurs privés, le secteur privé ne doit pas non plus être négligé. Certaines entreprises, moins sollicitées que les fondations, disposent de ressources parfois comparables à celles des États qu'elles peuvent

souhaiter investir dans une cause leur permettant d'améliorer leur image. Certaines de ces entreprises disposent également de moyens logistiques colossaux, d'une expertise précieuse qui peut être mise au service des Fonds par le biais de contributions en nature. Des techniques de financements innovants peuvent également être utilisées notamment auprès du secteur privé, telles que le *Match Funding* par exemple, et permettre d'obtenir des contributions élevées.

603. Le fait de décider d'un mode de financement par des contributions volontaires, sans prévoir des sources de revenus fixes et conséquentes, condamne les Fonds à une faible utilité et atténue fortement le sens des résolutions qui les créent. La volonté politique qui accompagne le développement des Fonds de lutte contre des maladies est plus forte que celle qui soutient l'expansion des Fonds pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

604. Un niveau de ressources suffisant permettrait aux Fonds d'adopter des politiques moins sélectives des projets admissibles, voire de financer, comme le faisant le Fonds pour les victimes de torture avant 2014, l'ensemble des projets éligibles, afin d'assurer un traitement égal des victimes. Les Fonds pourraient également verser des subventions à la hauteur des besoins des organisations candidates. Davantage de ressources permettraient au Fonds au profit des victimes de couvrir toute l'étendue de la dette de la personne condamnée au paiement des réparations. Il serait également en mesure de proposer des mesures plus ambitieuses dans l'ensemble des procédures devant la Cour, et notamment des réparations individuelles comme demandé par les victimes dans les affaires *Lubanga* et *Katanga*. Un niveau de ressources plus élevé encouragerait certainement le Conseil de direction à réviser son interprétation restrictive de la règle 56 du Règlement du Fonds. Des contributions d'un montant supérieur permettraient également aux Fonds de prendre en charge l'intégralité de leurs dépenses de fonctionnement, afin d'être davantage autonomes vis-à-vis des organisations internationales. Celles-ci ne semblent en effet pas disposées à leur offrir les moyens nécessaires pour répondre à leurs besoins, tant en terme de personnel, que de communication, de déplacement...

605. Si les Fonds internationaux ne sont pas indépendants sur le plan financier, ils le sont davantage sur le plan décisionnel. Les recommandations adoptées par les conseils d'administration des Fonds des Nations Unies sont généralement entérinées par le Secrétaire

général, qui parvient à résister aux tentatives d'immixtion politique des États dans la gestion des Fonds, notamment grâce à un usage abondant de la confidentialité visant à protéger les intérêts des victimes. Le Conseil de direction du Fonds au profit des victimes adopte seul les décisions du Fonds dans le cadre de son mandat d'assistance, mais sa liberté est entravée par le pouvoir de censure de la Cour pénale internationale qui peut l'empêcher d'entreprendre des activités, non pas au nom des intérêts des victimes mais pour empêcher toute interaction entre ces activités et les procédures judiciaires. Bien qu'elle n'en soit jamais arrivée à une telle extrémité, la Cour utilise cette prérogative pour maintenir les projets d'assistance du Fonds dans un cadre qui limite la compétence du Fonds, et nuit aux intérêts des victimes se trouvant en dehors des situations faisant l'objet d'une enquête de la Cour. Dans le cadre du mandat de réparation du Fonds, qui consiste à mettre en œuvre les ordonnances émises par la Cour à l'issue d'une condamnation, la question de l'indépendance ne se pose pas. Cependant, le Fonds réussit tout de même à influencer la procédure de réparation, par le biais des observations qu'il peut soumettre à la Cour avant qu'elle se prononce, et des différentes missions dont il peut être investi dans la phase de mise en œuvre.

606. L'efficacité des Fonds est encore entravée par leur absence d'autonomie juridique. Ils n'ont pas de statut juridique propre et doivent exécuter la quasi-totalité des actes nécessaires à l'accomplissement de leur mandat par l'intermédiaire des organisations internationales. Bien que certains pouvoirs administratifs puissent être délégués au directeur exécutif du Fonds au profit des victimes, le Fonds gagnerait en efficacité si cette délégation était plus étendue ou si il pouvait jouir de certains éléments de personnalité juridique.

607. L'action des Fonds internationaux en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire consiste essentiellement à financer des mesures de réparation ou d'assistance aux victimes qui sont mises en œuvre par des intermédiaires. Divers obstacles s'opposent à l'efficacité des Fonds dans la procédure de réparation aussi bien que dans la procédure d'assistance.

608. La procédure de saisine du Fonds au profit des victimes dans le cadre de ses deux mandats est trop lente pour répondre à l'urgence de la situation des victimes. Dans le cadre de la réparation, le Fonds ne peut être saisi qu'après la condamnation définitive de l'accusé et l'émission d'une ordonnance de réparation également définitive. La lenteur du procès pénal international ne permet pas au Fonds de fournir des réparations rapides aux victimes qui, dans

la première affaire devant la Cour pénale internationale, l'affaire *Lubanga*, attendent depuis déjà dix années de connaître l'issue de leur demande en réparation. Le Fonds élabore ensuite un projet de plan de mise en œuvre qui doit être approuvé par la Cour après avoir fait l'objet d'observations des parties et participants. Le Fonds a donc la tâche difficile de fournir des réparations à des victimes probablement déjà déçues par la lenteur de la justice internationale. Dans le cadre de son mandat d'assistance, le Fonds suit une procédure plus lourde qu'aux Fonds des Nations Unies, nécessitant une évaluation préliminaire de la situation, l'accompagnement des candidats à une subvention dans l'élaboration de leurs propositions et la notification des activités sélectionnées à la Cour. Certaines de ces étapes pourraient être abandonnées, afin de privilégier la rapidité d'intervention du Fonds. Cette procédure a duré trois ans dans la situation en République centrafricaine. Les Fonds des Nations Unies, qui sont automatiquement saisis des demandes qu'ils reçoivent, sélectionnent les projets qu'ils souhaitent financer en quelques mois. Le Fonds au profit des victimes devrait s'inspirer de ces procédures, et en particulier des procédures exceptionnelles d'urgence des deux Fonds humanitaires qui leur permettent de déboursier des subventions en quelques semaines, voire quelques jours.

609. Le cercle restreint des bénéficiaires de l'action des Fonds fait également obstacle à leur efficacité. Cette entrave résulte d'abord des critères d'éligibilité des victimes en matière de réparation. Dans ce cadre, les bénéficiaires du mandat du Fonds se confondent avec ceux des réparations accordées par la Cour. En vertu des textes régissant le mandat du Fonds au profit des victimes et de la jurisprudence de la Cour, ces bénéficiaires sont uniquement les victimes des crimes dont l'accusé a été reconnu coupable. Si cette limite est nécessaire afin de garantir le respect des droits de la défense, l'interprétation retenue du lien de causalité par la Cour dans l'affaire *Lubanga*, qui a eu pour conséquence d'exclure les victimes de violences sexuelles du champ des bénéficiaires, est regrettable. Dans cette affaire, l'exclusion de communautés entières et de certaines personnes au sein des communautés des victimes du bénéfice des réparations risque de créer des tensions, et de réalimenter les conflits. Au vu de ces constats, la création d'un mécanisme extra-judiciaire spécialisé dans le traitement de plaintes de masse, tel que la Commission d'indemnisation des Nations Unies, où la procédure est standardisée, simplifiée et surtout accélérée, et où le respect des droits de la défense s'impose dans une moindre mesure, aurait peut-être été plus opportune que la création d'un Fonds chargé de mettre en œuvre les ordonnances d'une juridiction pénale internationale.

610. En revanche, dans le cadre de l'assistance, tous les Fonds internationaux ont adopté une conception extensive des victimes éligibles. Le Fonds au profit des victimes inclut toutes les personnes affectées par les crimes relevant de la compétence de la Cour. Celles-ci comprennent aussi les victimes de faits dont le Fonds estime qu'ils résultent des crimes relevant de la compétence de la Cour. Le Fonds a également élargi le concept de bénéficiaire au-delà de celui de victime. Il avait suggéré à la Cour une approche similaire dans la procédure en réparation dans l'affaire *Lubanga*, mais celle-ci n'en a finalement pas tenu compte. Cette conception élargie des victimes éligibles à recevoir des mesures d'assistance est rendue possible par l'absence de mise en cause des responsabilités en présence. Ceci permet aux Fonds de privilégier les intérêts des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, sans avoir à trouver un équilibre avec les droits des responsables.

611. De plus, le Fonds au profit des victimes, malgré son mandat limité à l'assistance médicale, psychologique et au soutien matériel, plus étroit encore que les mandats des Fonds des Nations Unies, a réussi à développer une interprétation innovante du concept d'assistance psychologique lui permettant de mettre en œuvre une vision plus ambitieuse, en finançant des projets qui appréhendent les victimes collectivement en tant que membres d'une communauté et qui visent la réconciliation et la paix. Ces projets vont plus loin que l'assistance telle qu'elle est traditionnellement conçue. Lorsque les Fonds sont sollicités dans le cadre de conflits armés, les conseils d'administration devraient garder à l'esprit que les concepts d'assistance qu'ils utilisent peuvent être étendus selon l'interprétation qu'ils décident de retenir. Bien que la prévention ne fasse pas partie expressément de leurs mandats, financer des projets destinés à empêcher la revictimisation par la réconciliation et la promotion de la paix peut entrer dans leur champ de compétence. Une telle approche permet de dépasser le caractère limité, partiel et potentiellement éphémère de l'assistance.

612. Malgré cette conception extensive de l'assistance, le cercle des bénéficiaires est tout de même restreint en raison de la sélection des demandes de subvention éligibles, plus ou moins drastique en fonction des Fonds. Si certains critères de sélection peuvent paraître opportuns, ils impliquent nécessairement une inégalité de traitement entre les victimes.

613. Les stratégies d'intervention choisies par le Fonds au profit des victimes réduisent encore les bénéficiaires de son mandat d'assistance. Plusieurs étapes de la procédure

nécessitent une présence du secrétariat ou du Conseil de direction sur les lieux de réalisation des projets. Le Fonds se rend dans les situations pour évaluer les besoins des victimes, mène des ateliers d'aide à l'élaboration de propositions avec les candidats à une subvention et assure ensuite une présence dans les régions où les projets sont réalisés afin de dispenser des formations et de contrôler la bonne conduite des activités. Ce mode d'intervention est séduisant dès lors que le Fonds dispose des moyens financiers et logistiques nécessaires et que la situation le permet. Cependant, par manque de volonté d'adaptation du Conseil de direction, il l'empêche aussi d'intervenir dans les États non parties et dans ceux où la situation sécuritaire est mauvaise. Cette stratégie ambitieuse, alliée au manque de ressources, est responsable de l'absence du Fonds dans neuf des onze situations faisant actuellement l'objet d'une enquête de la Cour pénale internationale. Cette absence du Fonds de la plupart des situations augure mal de l'exécution du mandat de réparation. D'autant plus que le risque sécuritaire sera plus grand lors de la mise en œuvre des réparations, puisque les liens entre les projets et la Cour seront affichés¹⁷⁵⁶. Une absence d'intervention du Fonds auprès de victimes auxquelles la Cour aurait accordé des réparations violerait les droits qui leur sont reconnus par le Statut de Rome. Une réflexion sur la stratégie d'intervention du Fonds au profit des victimes est nécessaire. Un financement à distance des organisations locales, à l'instar de la stratégie utilisée par les Fonds des Nations Unies, devrait être envisagé.

614. Un financement à distance nécessite de faire davantage confiance aux intermédiaires du Fonds, de leur fournir des outils pour identifier les victimes relevant de la compétence du Fonds, et d'abaisser les exigences en matière de contrôle ou de déléguer cette tâche à des tiers. Les recommandations d'organismes reconnus concernant la fiabilité des intermédiaires peuvent aussi parfois être considérées comme suffisantes, de manière temporaire. Si le Fonds au profit des victimes finançait des projets à distance, il suffirait au Procureur et au Conseil de sécurité d'ouvrir et de renvoyer des situations dans chaque pays en conflit, partie ou non partie au Statut de Rome, pour permettre au Conseil de direction du Fonds de financer des projets d'assistance en faveur des victimes, même si la Cour ne peut pas réellement enquêter ou poursuivre dans le cadre de ces situations car elle n'a pas accès au territoire ou que les personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt ne lui sont pas remises. C'est dans ces pays qui refusent la coopération internationale et où la situation sécuritaire est déplorable que les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international

¹⁷⁵⁶ Voir PESCHKE K., "The Role and Mandates of the ICC Trust Fund for Victims", *op. cit.* note 108, pp. 326-327.

humanitaire ont le plus besoin de l'intervention des Fonds internationaux, créés pour leur venir en aide.

615. Les remarques et propositions développées ici à propos du Fonds au profit des victimes précisent les préconisations de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir de 1985, qui recommande la création d'autres Fonds que les Fonds nationaux, dans les cas où l'État dont la victime est ressortissante n'est pas en mesure de la dédommager en lieu et place de l'auteur de l'infraction¹⁷⁵⁷.

616. Enfin, une autre critique pouvant être adressée aux Fonds internationaux pour les victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire est le manque d'accessibilité des procédures d'assistance aux victimes. En matière de réparations, celles-ci peuvent déposer une demande de réparation, participer aux procédures, interjeter appel des ordonnances. En matière d'assistance, seuls les organismes non gouvernementaux peuvent solliciter les Fonds internationaux. L'unique exception est la procédure d'urgence du Fonds pour les victimes de la torture qui permet théoriquement aux individus victimes de demander une subvention. Les victimes ne sont pas non plus invitées à participer aux sessions des conseils d'administration ou de direction. Au Fonds pour les victimes de la torture, seuls les responsables de projets invités par le Conseil à une session ont la possibilité de défendre leur proposition. Les débats au sein des conseils sont confidentiels et les décisions rendues ne sont pas motivées. Les qualifications juridiques opérées par les Fonds et les décisions relatives à l'éligibilité, à la compétitivité des projets, et aux montants accordés affectent pourtant les intérêts des victimes et des organisations candidates. Les voies de recours sont également inexistantes. Conformément aux principes du droit administratif global, ces systèmes mériteraient d'être démocratisés. Si la participation physique n'est pas souhaitable, car coûteuse, les candidats devraient avoir au moins la possibilité de défendre leurs projets devant les conseils par audio ou vidéoconférence lorsque cela est faisable, soit avant, soit après que la décision de leur accorder une subvention ou non ait été prise. Si cette participation a lieu après la prise de décision, les motifs devraient leur être exposés.

¹⁷⁵⁷ Déclaration des principes fondamentaux de justice, §13.

617. Compte tenu des limites à l'action des Fonds internationaux, les projets qu'ils financent actuellement ne sont qu'un échantillon des actions que ces mécanismes pourraient mener. Étant donné la qualité de ces projets et leur fort impact sur la vie des victimes, comme en témoignent les auditeurs externes qui les ont évalués, cette action mérite d'être étendue.

618. D'autres enseignements pourraient encore être tirés de l'expérience d'institutions financières internationales qui ne sont pas spécifiquement dédiées aux victimes mais dont les règles de fonctionnement pourraient être transposées aux Fonds internationaux en faveur des victimes. Ces organismes, tels que les Fonds gérés par ONU Femmes par exemple, pourraient constituer l'objet de nouvelles recherches. Bien que les problèmes rencontrés par les organes internationaux soient spécifiques, la comparaison avec d'autres institutions financières nationales que celles étudiées ici pourrait également être utile. Certaines des critiques et des bonnes pratiques développées dans cette étude sont aussi sans doute transposables à d'autres instruments de financement exerçant le même type de fonctions et pourraient être profitables à l'avenir aux rédacteurs d'actes constitutifs de nouveaux Fonds internationaux ou nationaux en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Le Fonds au profit des victimes associé aux Chambres africaines extraordinaires au sein des juridictions sénégalaises pour la poursuite des crimes commis par le Tchadien Hissène Habré¹⁷⁵⁸ pourrait par exemple tirer profit de certaines de ces conclusions lorsqu'il entrera en fonction. Le statut de cette juridiction est en effet très largement inspiré du Statut de Rome.

¹⁷⁵⁸ Accord entre le gouvernement de la République du Sénégal et l'Union africaine sur la création de Chambres extraordinaires au sein des juridictions sénégalaises, 2012, articles 27 et 28. Le texte de l'Accord peut être consulté sur le site internet des Chambres africaines [www.chambresafricaines.org].

ANNEXES

- Règlement du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, ICC-ASP/4/Res.3, 3 décembre 2005
- Lignes directrices pour les propositions d'organisations non gouvernementales adressées au Mécanisme de microfinancement 2011 du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de la traite des personnes
- Lignes directrices à l'usage des organisations candidates et bénéficiaires de subventions du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture, mars 2014
- Tableau des cycles de subvention des Fonds internationaux d'assistance en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire

Règlement du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes

PARTIE I

GESTION ET CONTRÔLE DU FONDS

CHAPITRE PREMIER

LE CONSEIL DE DIRECTION

Section I

Élection du président du Conseil de direction

1. Le président est élu à la majorité absolue des membres du Conseil de direction. Il assume ses fonctions jusqu'à la fin de son mandat de membre du Conseil; est rééligible une fois. S'il doit s'absenter pendant tout ou partie d'une réunion, il peut désigner un autre membre du Conseil pour le remplacer. Si le président est dans l'incapacité de remplir ses fonctions, un nouveau président est élu pour la durée restant à courir du mandat de son prédécesseur.
2. Le président est chargé de coordonner les travaux du Conseil de direction.

Section II

Réunions

3. Le Conseil de direction se réunit en session ordinaire au moins une fois par an au siège de la Cour.
4. Le Conseil de direction peut tenir des sessions extraordinaires lorsque les circonstances l'exigent. Le président en fixe la date, la durée et le lieu. Les sessions extraordinaires peuvent se tenir en présence des participants ou par audioconférence, vidéoconférence ou conférence par Internet.
5. Le président arrête l'ordre du jour provisoire des sessions ordinaires et extraordinaires du Conseil de direction. Les autres membres du Conseil de direction, le Bureau de l'Assemblée des États Parties, le Président de la Cour, le Procureur et le Greffier peuvent lui adresser des propositions de points à inscrire à l'ordre du jour. Tout point proposé est accompagné d'un mémoire explicatif et, dans la mesure du possible, de documents d'information ou d'un projet de décision. Ces documents sont distribués aux membres du Conseil de direction suffisamment à l'avance et, si possible, au moins un mois avant la session. L'ordre du jour provisoire de toute session est présenté au Conseil de direction pour examen et adoption au début de ladite session.
6. Le président préside chaque session.
7. Le Greffier participe aux sessions du Conseil de direction à titre consultatif. Les membres du Secrétariat du Fonds peuvent assister aux sessions du Conseil de direction.
8. Le Conseil de direction peut inviter d'autres personnes possédant une compétence pertinente à participer, selon qu'il convient, à des sessions spécifiques du Conseil de direction,

ainsi qu'à faire des déclarations orales ou écrites et à fournir des informations sur toute question à l'examen.

9. À moins qu'il n'en décide autrement, le Conseil de direction se réunit en séance privée. Les décisions et les procès-verbaux du Conseil de direction sont rendus publics et sont communiqués, selon qu'il y a lieu, à la Cour et aux États intéressés, aux partenaires chargés de les appliquer et, dans la mesure du possible, aux bénéficiaires, sauf lorsqu'ils sont confidentiels. À l'issue d'une réunion du Conseil de direction, le président peut publier un communiqué par l'intermédiaire de son secrétariat ou du Greffe, selon le cas.

10. Aux fins du présent Règlement, tous les membres du Conseil de direction participant à une audioconférence, une vidéoconférence ou une conférence par Internet sont considérés comme présents. En outre, un document ou un accord peut être signé au moyen d'une signature électronique.

11. Les langues de travail du Conseil de direction sont l'anglais et le français. Le Conseil de direction peut décider d'utiliser l'une des autres langues de travail de l'Assemblée des États Parties lorsque celle-ci est comprise et parlée par la majorité des personnes concernées et que son utilisation peut faciliter les délibérations du Conseil de direction.

Section III

Décisions du Conseil de direction

12. Les décisions du Conseil de direction sont prises lors des sessions ordinaires ou extraordinaires tenues en présence des participants ou par audioconférence, vidéoconférence ou conférence par Internet.

13. Le Conseil de direction s'efforce d'adopter ses décisions par consensus. À défaut de consensus, les décisions sont approuvées à la majorité absolue des membres votants.

14. Entre les sessions, le président peut, en cas de nécessité, prendre des décisions provisoires à caractère administratif, après avoir consulté le Secrétariat. Il les soumet ultérieurement au Conseil de direction pour approbation conformément aux dispositions de la règle 13 ci-dessus.

15. Le Conseil de direction peut adopter les procédures administratives supplémentaires qui s'avèrent nécessaires pour appliquer le présent Règlement.

Section IV

Coûts liés au Conseil de direction

16. Les membres du Conseil de direction siègent à titre individuel et gracieux.

CHAPITRE II

LE SECRÉTARIAT

Section I

Siège et constitution

17. Le Secrétariat établi conformément à la résolution ICC-ASP/3/Res.7 de l'Assemblée des États Parties apporte toute l'aide nécessaire au bon fonctionnement du Conseil de direction dans l'accomplissement de sa tâche.

Section II

Rapports présentés par le Secrétariat

18. Le Secrétariat fait régulièrement rapport au Conseil de direction sur ses activités.

19. Compte tenu de l'indépendance du Secrétariat, celui-ci consulte le Greffier sur toutes les questions administratives et juridiques pour lesquelles il reçoit l'aide du Greffe.

PARTIE II

RÉCEPTION DES FONDS

CHAPITRE PREMIER

CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES

20. Le Conseil de direction veille, par divers moyens, à faire connaître le Fonds ainsi qu'à sensibiliser le public aux souffrances des victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour telles que définies à la règle 85 du Règlement de procédure et de preuve et, dès lors qu'il s'agit de personnes physiques, de leurs familles.

21. Le Fonds est alimenté par:

- a) des contributions volontaires versées par des gouvernements, des organisations internationales, des particuliers, des entreprises et d'autres entités, en conformité avec les critères pertinents adoptés par l'Assemblée des États Parties;
- b) le produit des amendes ou les biens confisqués versés au Fonds sur ordonnance rendue par la Cour en application du paragraphe 2 de l'article 79 du Statut de Rome;
- c) le produit des réparations ordonnées par la Cour en application de la règle 98 du Règlement de procédure et de preuve;
- d) les ressources, autres que les quotes-parts, que l'Assemblée des États Parties pourrait décider d'allouer au Fonds.

CHAPITRE II

CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES

22. Dans son rapport annuel à l'Assemblée des États Parties sur les activités et projets du Fonds, le Conseil de direction soumet un appel de contributions volontaires au Fonds.

23. Avec l'appui du Secrétariat, le Conseil de direction prend contact avec les gouvernements, les organisations internationales, les particuliers, les entreprises et d'autres entités afin de solliciter des contributions volontaires au Fonds.

24. Le Conseil de direction adopte des lignes directrices sur la manière de solliciter des contributions financières de la part d'institutions privées.

25. Le Fonds reçoit toutes les contributions volontaires versées par les sources citées à l'alinéa a) du paragraphe 2 de la résolution ICC-ASP/1/Res.6 de l'Assemblée des États Parties et prend note des sources et des montants reçus.

26. Le Conseil de direction met sur pied des dispositifs permettant de faciliter la vérification des sources des sommes reçues par le Fonds.

27. Les contributions volontaires des gouvernements ne sont pas affectées à une destination spécifiée. Les contributions volontaires d'autres sources peuvent être affectées à une activité ou à un projet du Fonds jusqu'à concurrence du tiers de la contribution, pour autant que la destination demandée par le donateur:

a) bénéficie aux victimes telles que définies à la règle 85 du Règlement de procédure et de preuve et, dès lors qu'il s'agit de personnes physiques, à leurs familles;

b) ne donne pas lieu à des discriminations fondées sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale, ethnique ou autre ainsi que la situation matérielle, familiale ou autre, étant entendu que des contributions visant à assister des personnes jouissant d'une protection spéciale en vertu du droit international ne sont pas considérées comme discriminatoires.

28. Si la destination d'une contribution volontaire est spécifiée et que l'objectif visé ne peut être atteint, le Conseil de direction crédite le montant de la contribution au Compte général du Fonds, sous réserve de l'accord du donateur.

29. Le Conseil de direction examine régulièrement la nature et le montant des contributions volontaires afin de s'assurer que les conditions visées à la règle 27 sont à tout moment respectées.

30. Le Fonds refuse les contributions volontaires:

a) considérées comme n'étant pas compatibles avec les buts et les activités du Fonds;

b) considérées comme étant affectées à une destination d'une manière incompatible avec la règle 27. Avant de refuser de telles contributions, le Conseil de direction peut s'efforcer d'obtenir du donateur qu'il renonce à cette destination ou qu'il la modifie dans un sens qui soit acceptable;

c) qui affecteraient l'indépendance du Fonds;

d) qui entraîneraient une répartition manifestement inéquitable des ressources et biens disponibles entre les différents groupes de victimes.

CHAPITRE III

PRODUIT DES AMENDES ET BIENS CONFISQUÉS

31. À la demande de la Chambre et en application de la règle 148 du Règlement de procédure et de preuve, le Conseil de direction soumet des observations écrites ou orales sur le transfert au Fonds du produit des amendes ou des confiscations.

32. À la demande de la Présidence, le Conseil de direction soumet des observations écrites ou orales sur la liquidation ou l'affectation des biens ou avoirs, conformément à la règle 221 du Règlement de procédure et de preuve.

33. Le Fonds reçoit le produit de toutes les amendes et tous les biens confisqués qui lui ont été transférés sur ordonnance de la Cour.

CHAPITRE IV

PRODUIT DES RÉPARATIONS ORDONNÉES PAR LA COUR

34. Le Fonds reçoit le produit de l'exécution des ordonnances de réparation et le sépare de ses autres ressources conformément à la règle 98 du Règlement de procédure et de preuve. Il prend note des sources et des montants, de même que de toute instruction de la Cour quant à l'utilisation de ces ressources.

CHAPITRE V

RESSOURCES ALLOUÉES PAR L'ASSEMBLÉE DES ÉTATS PARTIES

35. Dans son rapport annuel à l'Assemblée des États Parties, le Conseil de direction peut faire des suggestions quant aux contributions, financières ou non, autres que les quotes-parts, que l'Assemblée pourrait allouer au Fonds.

36. Si aucune condition n'a été posée par l'Assemblée des États Parties en ce qui concerne l'utilisation des contributions, financières ou non, autres que les quotes-parts, le Fonds peut déposer le montant desdites contributions sur son Compte général au bénéfice des victimes telles que définies à la règle 85 du Règlement de procédure et de preuve et, dès lors qu'il s'agit de personnes physiques, de leurs familles.

CHAPITRE VI

GESTION DE LA RÉCEPTION DES FONDS

37. Tout compte bancaire du Fonds est ouvert conformément à la Règle de gestion financière 108.1.

38. Le système comptable du Fonds doit permettre une séparation des ressources afin de faciliter la réception des contributions dont la destination est spécifiée, du produit des

amendes et des biens confisqués transférés par la Cour lorsque cette dernière les a affectés à un usage particulier, ainsi que du produit de l'exécution des ordonnances de réparation.

39. Un système informatisé est mis en place pour suivre, entre autres:

a) les sources des fonds reçus en application du paragraphe 2 de la résolution ICC ASP/1/Res.6 de l'Assemblée des États Parties, notamment nom du donateur, provenance, région, date et montant de la contribution,

b) toutes les demandes de contributions à emploi spécifique, y compris la nature de la demande et ce qui a finalement été convenu et reçu,

c) toutes les annonces de contributions reçues, la date et la nature de ces annonces, le résultat de toute activité de suivi menée par la Cour et la date à laquelle les fonds ont effectivement été reçus,

d) la séparation des sommes versées au Fonds en fonction des catégories de restrictions applicables à leur utilisation et des restrictions effectivement appliquées,

e) toutes les ressources attribuées par le Fonds, classées en fonction de la source des fonds, de la nature de l'attribution et du ou des bénéficiaires,

f) la réception par les bénéficiaires de toutes les ressources attribuées, avec indication de la date de la décision d'attribution et, si possible, de la date de réception par le bénéficiaire ou de la date du paiement par le donateur,

g) l'ensemble des ressources attribuées sous forme de subventions à des organisations; un programme distinct du système principal mais lié à celui-ci devra permettre d'enregistrer, pour chaque organisation subventionnée, le groupe bénéficiaire, l'objet de la subvention, le montant de la subvention, les obligations découlant de la convention de subvention, les délais de soumission des rapports, la vérification des travaux achevés et les résultats obtenus.

40. Le Secrétariat reçoit les ressources que l'Assemblée des États Parties peut décider d'allouer au Fonds. Il prend note des sources et des montants reçus, de même que de toutes les conditions relatives à l'utilisation des fonds.

41. Le Conseil de direction informe la Cour de toute difficulté ou de tout retard dans la réception des fonds.

PARTIE III
ACTIVITÉS ET PROJETS DU FONDS
CHAPITRE PREMIER
UTILISATION DES RESSOURCES

Section I

Bénéficiaires

42. Les ressources du Fonds sont utilisées au bénéfice des victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour, telles que définies à la règle 85 du Règlement de procédure et de preuve et, dès lors qu'il s'agit de personnes physiques, de leurs familles.

Section II

Ressources provenant du produit d'amendes, des biens confisqués ou des ordonnances de réparation

43. Lorsque le produit d'amendes, de biens confisqués ou d'ordonnances de réparation est versé au Fonds en vertu du paragraphe 2 de l'article 75 ou du paragraphe 2 de l'article 79 du Statut, ou des dispositions 2 à 4 de la règle 98 du Règlement de procédure et de preuve, le Conseil de direction décide de l'utilisation de ces ressources conformément à toute condition ou instruction énoncée dans les ordonnances pertinentes, notamment concernant la définition des bénéficiaires et la nature et le montant des réparations.

44. Lorsque les ordonnances ne sont assorties d'aucune condition ou instruction, le Conseil de direction peut décider de l'utilisation de ces ressources conformément à la règle 98 du Règlement de procédure et de preuve. Il doit toutefois prendre en compte toute décision pertinente rendue par la Cour en l'instance, notamment les décisions rendues en vertu du paragraphe 1 de l'article 75 du Statut et de la règle 97 du Règlement de procédure et de preuve.

45. Le Conseil de direction peut demander à la Chambre concernée de lui donner des instructions supplémentaires relativement à la mise en œuvre des ordonnances qu'elle a rendues.

46. Le produit de l'exécution des ordonnances de réparation ne peut être utilisé qu'au profit des victimes, telles que définies à la règle 85 du Règlement de procédure et de preuve et, dès lors qu'il s'agit de personnes physiques, de leurs familles, lorsqu'elles sont directement ou indirectement touchées par les crimes commis par la personne reconnue coupable.

Section III

Autres ressources du Fonds

47. Aux fins du présent Règlement, les «autres ressources du Fonds» visées à la disposition 5 de la règle 98 du Règlement de procédure et de preuve s'entendent des ressources autres que les réparations mises à la charge de la personne reconnue coupable, les amendes et les biens confisqués.

48. Les autres ressources du Fonds sont utilisées au profit des victimes de crimes, telles que définies à la règle 85 du Règlement de procédure et de preuve, et, dès lors qu'il s'agit de personnes physiques, de leurs familles, lorsqu'elles ont subi des souffrances physiques ou psychologiques et/ou des dommages matériels du fait desdits crimes.

CHAPITRE II

MISE EN ŒUVRE DES ACTIVITÉS ET PROJETS DU FONDS

Section I

Principes généraux

49. Le Conseil de direction peut, dans l'exécution de ses activités et de ses projets, consulter les victimes, telles que définies à la règle 85 du Règlement de procédure et de preuve, et, dès lors qu'il s'agit de personnes physiques, leurs familles, ainsi que leurs représentants légaux et tout expert compétent ou organisation spécialisée compétente.

50. Aux fins du présent Règlement, le Fonds est considéré comme saisi lorsque:

a)

i) le Conseil de direction estime nécessaire d'offrir une réadaptation physique ou psychologique ou un soutien matériel au profit des victimes et des membres de leurs familles;

et

ii) le Conseil de direction a officiellement notifié à la Cour sa conclusion en vue d'entreprendre les activités spécifiques visées à l'alinéa a) ci-dessus et que la Chambre compétente de la Cour a répondu ou n'a pas, dans un délai de 45 jours à compter de la réception de ladite notification, informé par écrit le Conseil de direction qu'une activité ou un projet spécifique, aux termes de la disposition 5 de la règle 98 du Règlement de procédure et de preuve, préjugerait d'une question sur laquelle doit se prononcer la Cour, y compris la détermination de sa compétence conformément à l'article 19 ou de la recevabilité d'une affaire conformément aux articles 17 et 18, ou violerait la présomption d'innocence visée à l'article 66 ou porterait atteinte ou serait contraire aux droits de l'accusé et à l'équité et à l'impartialité du procès;

iii) En l'absence de réponse de la Chambre ou si celle-ci a besoin de plus de temps, des consultations peuvent être entamées avec le Conseil de direction pour convenir d'une prolongation du délai. Faute d'accord, le délai spécifié à l'alinéa b) ci-dessus est, à son expiration, prolongé de 30 jours. À l'expiration du délai pertinent, et à moins que la Chambre n'ait donné des indications contraires sur la base des critères énumérés à l'alinéa b), le Conseil de direction peut entreprendre les activités spécifiées;

b) la Cour rend à l'encontre d'une personne reconnue coupable une ordonnance accordant réparations et décide que celles-ci doivent être versées au Fonds ou par son intermédiaire, conformément aux dispositions 2 à 4 de la règle 98 du Règlement de procédure et de preuve.

Section II

Sensibilisation

51. Une fois le Fonds saisi conformément à la règle 50, le président du Conseil de direction de direction peut, en fonction des circonstances, diffuser un communiqué par l'intermédiaire du Secrétariat du Fonds ou du Greffier.

52. Le communiqué peut indiquer le fondement des activités et projets du Fonds au sens de la règle 50 et donner, le cas échéant, des informations supplémentaires. Un appel à des contributions volontaires peut accompagner le communiqué.

53. Le Conseil de direction peut mener toute campagne d'information et de sensibilisation qu'il estime utile aux fins de collecter des contributions volontaires. Le Conseil de direction peut demander l'assistance du Greffier sur cette question.

Section III

Activités et projets entrepris par le Fonds conformément à une décision de la Cour

54. Lorsque la Cour ordonne que la réparation mise à la charge d'une personne reconnue coupable soit versée au Fonds ou par son intermédiaire conformément aux dispositions 2 à 4 de la règle 98 du Règlement de procédure et de preuve, le Secrétariat prépare un projet de plan de mise en œuvre de l'ordonnance de la Cour et le soumet à l'approbation du Conseil de direction.

55. Sous réserve de l'ordonnance de la Cour, le Fonds tient notamment compte des facteurs ci-après pour décider de la nature et/ou du montant des réparations à accorder: nature des crimes, blessures spécifiques infligées aux victimes et nature des éléments de preuve produits à l'appui de celles-ci, taille du groupe bénéficiaire et localisation de celui-ci.

56. Le Conseil de direction détermine s'il faut compléter le produit de l'exécution des ordonnances de réparation par d'«autres ressources du Fonds» et en informe la Cour. Sans préjudice de ses activités conformément au paragraphe 1 de la règle 50, il fait tout ce qui est en son pouvoir pour gérer le Fonds en prenant en considération la nécessité de prévoir des ressources suffisantes pour compléter les réparations accordées en application des dispositions 3 et 4 de la règle 98 du Règlement de procédure et de preuve et en tenant particulièrement compte des procédures judiciaires en cours pouvant déboucher sur l'octroi de telles réparations.

57. Par l'entremise du Greffier, le Fonds soumet le projet de plan de mise en œuvre à l'approbation de la Chambre concernée et la consulte, le cas échéant, sur toute question naissant de l'exécution de l'ordonnance accordant réparations.

58. Le Fonds tient la Chambre concernée informée de l'état d'avancement de la mise en œuvre des ordonnances accordant réparations qu'elle a rendues. À la fin de la période de mise en œuvre, le Fonds soumet à la Chambre concernée un compte rendu complet de l'opération et un rapport financier.

CHAPITRE III

INDEMNITÉS ACCORDÉES AUX VICTIMES À TITRE INDIVIDUEL CONFORMÉMENT À LA DISPOSITION 2 DE LA RÈGLE 98 DU RÈGLEMENT DE PROCÉDURE ET DE PREUVE

Section I

Cas où la Cour identifie chaque bénéficiaire

59. Lorsque la Cour ordonne que le montant des réparations mises à la charge d'une personne reconnue coupable soit versé au Fonds conformément à la disposition 2 de la règle 98 du Règlement de procédure et de preuve, le projet de plan de mise en œuvre donne la liste des victimes bénéficiaires des réparations et leur localisation lorsque ces informations sont connues (et non confidentielles) et expose toute procédure que le Fonds entend utiliser pour réunir les éléments manquants, ainsi que les méthodes de paiement.

Section II

Cas où la Cour n'identifie pas les bénéficiaires

60. Lorsque les noms des victimes et leur localisation ne sont pas connus ou que le nombre de victimes est si élevé qu'il est impossible ou irréaliste que le Secrétariat en dresse une liste précise, le Secrétariat expose toutes les données démographiques et statistiques relatives au groupe des victimes tel que défini dans l'ordonnance rendue par la Cour et soumet à l'approbation du Conseil de direction une liste des options permettant de réunir tout élément manquant.

61. Ces options peuvent comprendre:

- a) l'utilisation de données démographiques pour identifier les membres du groupe bénéficiaire; et/ou
- b) une action ciblée auprès du groupe bénéficiaire afin d'inviter tous ses membres potentiels qui n'ont pas déjà été identifiés dans le cadre de la procédure en réparation à se faire connaître au Fonds. Le cas échéant, ces activités peuvent être menées en collaboration avec les États, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales nationales ou internationales intéressés. Le Conseil de direction peut fixer des délais raisonnables pour la réception des communications, en prenant en compte la situation des victimes et leur localisation.
- c) Pour élaborer ces options, le Secrétariat peut consulter les victimes ou leurs représentants légaux, et, dès lors qu'il s'agit de personnes physiques, les familles des victimes, les personnes et États intéressés ainsi que tout expert compétent ou toute organisation spécialisée compétente.

Section III

Contrôle

62. Le Secrétariat vérifie que toute personne qui se fait connaître au Fonds fait réellement partie du groupe bénéficiaire compte tenu de tous les principes énoncés dans l'ordonnance rendue par la Cour.

63. Sous réserve de toute condition énoncée dans l'ordonnance rendue par la Cour, le Conseil de direction détermine la norme de preuve applicable dans le cadre de ce contrôle, en tenant compte des circonstances dans lesquelles se trouve le groupe bénéficiaire ainsi que des éléments de preuve disponibles.

64. Le Conseil de direction approuve la liste finale des bénéficiaires.

65. Au vu de la situation d'urgence des bénéficiaires, le Conseil de direction peut décider d'instaurer des procédures graduelles ou prioritaires de contrôle et de paiement. En pareil cas, le Conseil de direction peut décider qu'un sous-groupe particulier de victimes a priorité pour ce qui est du contrôle et du paiement des réparations.

Section IV

Paiement des réparations

66. Le Fonds fixe les modalités de paiement des réparations accordées aux bénéficiaires en prenant en compte les circonstances et l'endroit dans lesquels ils se trouvent.

67. Le Fonds peut, le cas échéant, décider d'utiliser des intermédiaires afin de faciliter le paiement des réparations, lorsque cela permet de mieux toucher le groupe bénéficiaire sans toutefois créer de conflit d'intérêts. Les intermédiaires peuvent être, entre autres, des États, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales nationales ou internationales concernés qui travaillent en étroite collaboration avec les groupes bénéficiaires.

68. Le Secrétariat met en place des procédures pour vérifier que les réparations ont bien été reçues par les bénéficiaires suite à la mise en œuvre d'un programme de paiements. Les bénéficiaires doivent accuser réception, par écrit ou par toute autre forme les identifiant, des réparations qu'ils ont reçues, les accusés de réception étant alors conservés par le Secrétariat. Des contrôles ponctuels et des procédures de surveillance devraient également être instaurés en ce qui concerne la réception des réparations afin d'éviter des problèmes imprévus et d'écarter les risques de fraude ou de corruption.

CHAPITRE IV

INDEMNITÉS ACCORDÉES AUX VICTIMES À TITRE COLLECTIF CONFORMÉMENT À LA DISPOSITION 3 DE LA RÈGLE 98 DU RÈGLEMENT DE PROCÉDURE ET DE PREUVE

69. Lorsque la Cour ordonne que le montant de la réparation mise à la charge d'une personne reconnue coupable soit versé par l'intermédiaire du Fonds et qu'en raison du nombre des victimes et de l'ampleur, des formes et des modalités de la réparation, une réparation à titre collectif est plus appropriée, comme prévu à la disposition 3 de la règle 98 du Règlement de

procédure et de preuve, le projet de plan de mise en œuvre précise la nature exacte de la réparation accordée à titre collectif, à moins qu'elle n'ait déjà été spécifiée par la Cour, et indique également les méthodes par lesquelles cette réparation sera mise en œuvre. Les décisions prises à cet égard doivent être approuvées par la Cour.

70. Le Conseil de direction peut consulter les victimes, telles que définies à la règle 85 du Règlement de procédure et de preuve, et, dès lors qu'il s'agit de personnes physiques, leurs familles, ainsi que leurs représentants légaux et tout expert compétent ou organisation spécialisée compétente concernant la nature des réparations accordées à titre collectif et les méthodes de leur mise en œuvre.

71. Le Fonds peut identifier des intermédiaires ou partenaires ou faire un appel à propositions pour la mise en œuvre des réparations.

72. Le Secrétariat met en place des procédures afin de superviser la mise en œuvre des réparations accordées à titre collectif.

CHAPITRE V

RÉPARATIONS ACCORDÉES À UNE ORGANISATION INTERGOUVERNEMENTALE, INTERNATIONALE OU NATIONALE CONFORMÉMENT À LA DISPOSITION 4 DE LA RÈGLE 98 DU RÈGLEMENT DE PROCÉDURE ET DE PREUVE

73. Lorsque la Cour ordonne que le montant de la réparation mise à la charge d'une personne reconnue coupable soit versé par l'intermédiaire du Fonds à une organisation intergouvernementale, internationale ou nationale conformément à la disposition 4 de la règle 98 du Règlement de procédure et de preuve, le projet de plan de mise en œuvre comprend les éléments suivants, à moins qu'ils n'aient déjà été spécifiés par la Cour:

- a) la ou les organisations concernées et un résumé de leurs compétences pertinentes,
- b) la liste des fonctions spécifiques que la ou les organisations concernées doivent remplir afin de se conformer à l'ordonnance de la Cour,
- c) un protocole d'accord et/ou toute autre forme de convention conclue entre le Conseil de direction et la ou les organisations concernées pour définir les rôles et responsabilités ainsi que les modalités de contrôle et de supervision.

74. Le Secrétariat supervise les activités entreprises par les organisations pour se conformer aux ordonnances de la Cour, sous réserve du contrôle général exercé par cette dernière.

75. Les dispositions relatives aux réparations accordées aux victimes à titre individuel conformément à la disposition 2 de la règle 98 du Règlement de procédure et de preuve ou à titre collectif conformément à la disposition 3 de ladite règle s'appliquent mutatis mutandis à la procédure suivie par le Conseil de direction pour la mise en œuvre de la règle 98 et, s'il y a lieu, de la disposition 4 de ladite règle du Règlement de procédure et de preuve, selon que la Cour a indiqué que les réparations étaient accordées à titre individuel ou collectif.

PARTIE IV

RAPPORTS

76. Le Conseil de direction soumet un rapport annuel écrit sur les activités du Fonds au Comité du budget et des finances et au Commissaire aux comptes ainsi qu'à l'Assemblée des États Parties, par l'entremise de son Président.

77. En outre, le Conseil de direction:

a) soumet le projet de budget du Secrétariat, le cas échéant, à l'examen du Comité du budget et des finances; et

b) soumet les comptes et les états financiers du Fonds à l'examen du Commissaire aux comptes.

PARTIE V

DISPOSITIONS FINALES

CHAPITRE PREMIER

AMENDEMENTS

78. la Cour ou par le Conseil de direction. Toutes les propositions visant à amender le présent règlement requièrent l'approbation de l'Assemblée des États Parties conformément au paragraphe 7 de l'article 112 du Statut.

CHAPITRE II

ENTREE EN VIGUEUR

79. Le présent Règlement, et tous amendements y relatifs, entreront en vigueur dès qu'ils auront été adoptés par l'Assemblée des États Parties.

Lignes directrices pour les propositions d'organisations non gouvernementales adressées au Mécanisme de microfinancement 2011 du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de la traite des personnes

1. INTRODUCTION

1.1. Généralités

La traite des personnes, telle que définie par le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (le Protocole), désigne “le recrutement, le transport, le transfert, l’hébergement ou l’accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d’autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d’autorité ou d’une situation de vulnérabilité, ou par l’offre ou l’acceptation de paiements ou d’avantages pour obtenir le consentement d’une personne ayant autorité sur une autre aux fins d’exploitation.”

La traite des personnes est un phénomène mondial qui a un impact international, régional et national. Elle est étroitement liée à des questions comme les droits de l’homme, le travail forcé, les migrations, les déséquilibres entre les sexes, le travail des enfants, la violence à l’encontre des femmes, la pauvreté et l’exclusion sociale.

Le Fonds de contributions volontaires en faveur des victimes de la traite des personnes a été créé par la résolution 64/293 de l’Assemblée générale des Nations Unies, le 12 août 2010, dans le cadre du Plan d’action mondial des Nations Unies pour la lutte contre la traite des personnes. Il constitue un outil important car il est **centré sur les victimes de la traite**, dans le but de leur fournir une assistance humanitaire, juridique et financière essentielle par l’intermédiaire des filières d’aide établies.

Le Fonds est géré par l’Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ci-après dénommé “Gestionnaire du Fonds”), qui s’appuie sur les orientations et l’expertise d’un Conseil d’administration composé de cinq éminents spécialistes de la traite, nommés conformément au principe de la représentation géographique.

1.2 Présentation générale du Mécanisme de microfinancement 2011

- Le Mécanisme de microfinancement 2011 acceptera les propositions de projets émanant d’organisations non gouvernementales à but non lucratif qui remplissent les critères d’admissibilité.
- Une ONG peut présenter une candidature au nom d’un groupement (plus de 4 organisations) ou d’un consortium (au moins 2 autres organisations et au maximum 4), mais sera le principal point focal et assumera la responsabilité financière de la subvention accordée.
- Les candidats peuvent solliciter une subvention d’un montant allant jusqu’à 25 000 dollars des États-Unis par an, pour des propositions de projets dont la durée est comprise entre 6 et 36 mois.
- Deux priorités thématiques ont été établies pour 2011:
 - Les activités transfrontières et interrégionales qui fournissent une assistance humanitaire, juridique et/ou financière directe aux victimes de la traite;

- L'octroi aux victimes de voies de droit efficaces sous la forme, notamment mais non exclusivement, d'un appui juridique, d'un accès à la justice et d'une indemnisation.
- Toutes les candidatures doivent être présentées en anglais.
- Le nombre final de subventions accordées dépendra du budget des propositions de projets qui auront été sélectionnées, ainsi que des ressources financières du Fonds.
- Le Mécanisme de microfinancement 2011 sera lancé le 8 mars 2011 et sera clos le 30 avril 2011 à minuit CET.

2. CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ

2.1. Priorités thématiques

Pour fournir un appui tangible aux victimes de la traite, le Mécanisme de microfinancement 2011 a deux priorités thématiques bien précises:

1. Les activités transfrontières et interrégionales qui fournissent une assistance humanitaire, juridique et/ou financière directe aux victimes de la traite;
2. L'octroi aux victimes de voies de droit efficaces sous la forme, notamment mais non exclusivement, d'un appui juridique, d'un accès à la justice et d'une indemnisation.

Toutes les propositions de projets devraient répondre au moins à l'une des priorités thématiques ci-dessus établies pour 2011.

Les principes fondamentaux suivants ont été tirés de pratiques prometteuses en matière de lutte contre la traite des personnes. Le Fonds encourage les candidats à en tenir compte, si possible, dans leur candidature:

- Approche éthique basée sur les droits de l'homme;
- Partenariat avec d'autres parties prenantes;
- Conception de projets susceptibles d'être reproduits;
- Viabilité;
- Appui d'autres sources de financement.

Le Conseil souligne, en particulier, que le Fonds devrait fonctionner comme un fonds d'entraide, dont l'objectif serait de fournir aux victimes des solutions réelles et viables. Les approches novatrices sont particulièrement appréciées. Le Fonds s'emploie à déceler les bonnes pratiques s'inscrivant dans un environnement propice à leur échange pour permettre d'élaborer et d'adopter des pratiques nouvelles et durables.

2.2. Priorités géographiques

Les ONG et consortiums de toutes les régions du monde sont invités à présenter leur candidature. **Le Fonds n'a pas de priorités géographiques.** Toutes les propositions seront examinées de manière juste et équitable indépendamment de l'emplacement géographique de l'ONG candidate ou des activités proposées.

2.3. Organisations admissibles

Pour pouvoir recevoir une subvention du Mécanisme de microfinancement 2011, l'organisation candidate doit remplir les critères suivants:

1. Être une organisation non gouvernementale à but non lucratif immatriculée au niveau

national dans son pays d'origine;

2. Avoir été créée avant le 1^{er} janvier 2008;
3. Employer un minimum de trois personnes travaillant au moins à temps partiel pour aider les victimes de la traite;
4. Mener actuellement des activités de la lutte contre la traite des personnes conformément au Protocole;
5. L'organisation est invitée à fournir un compte rendu de la coopération qu'elle apporte à son gouvernement et/ou à des entités des Nations Unies et d'autres ONG dans le cadre d'initiatives de lutte contre la traite des personnes.

Une ONG peut présenter une candidature au nom d'un groupement (plus de 4 organisations) ou d'un consortium (au moins 2 autres organisations et au maximum 4), mais sera le principal point focal et assumera la responsabilité financière de la subvention accordée.

Le Fonds encourage vivement les ONG, groupements ou consortiums ayant des activités au niveau local à présenter leur candidature.

2.4. Propositions admissibles

Un projet est un ensemble cohérent d'activités, avec des objectifs opérationnels définis, des groupes cibles et des résultats planifiés. Il doit permettre de réaliser des objectifs précis et d'obtenir les résultats attendus dans un délai limité. Les projets devraient être conçus de manière à répondre aux besoins spécifiques du ou des groupes cibles identifiés. Le programme général d'une organisation ne constitue pas un projet.

Les propositions de projets qui remplissent les critères du présent appel de propositions **auront une durée minimale de 6 mois et maximale de 36 mois**. Elles porteront sur la fourniture d'un appui direct aux victimes de la traite des personnes.

Les activités suivantes sont considérées comme prioritaires dans le cadre du Mécanisme de microfinancement 2011:

1. *Les activités transfrontières et interrégionales* qui fournissent une assistance humanitaire, juridique et/ou financière directe aux victimes de la traite;
2. *L'octroi aux victimes de voies de droit efficaces* sous la forme, notamment mais non exclusivement, d'un appui juridique, d'un accès à la justice et d'une indemnisation.

Toutes les propositions de projets devraient donc traiter au moins l'une des priorités ci-dessus mais pas obligatoirement les deux.

2.5. Dépenses admissibles

Seules les dépenses admissibles peuvent être prises en compte. Elles doivent remplir les conditions suivantes:

- Être nécessaires à la réalisation des activités du projet;
- Avoir été effectivement engagées par le candidat lors de la période de mise en œuvre;
- Être conformes aux principes de saine gestion financière, en particulier les principes d'optimisation des ressources et de rentabilité;
- Être inscrites sur les comptes ou documents fiscaux du candidat, être identifiables et vérifiables et être étayées par des pièces justificatives originales.

Sous réserve de ces conditions, les dépenses directes admissibles devraient correspondre aux taux du marché et comprendre:

- Les dépenses de personnel, à savoir le salaire effectif du personnel de projet, auquel s'ajoutent les cotisations de sécurité sociale et d'autres dépenses liées à la rémunération. Les salaires et dépenses de personnel affecté au projet ne doivent pas dépasser 30 % du montant total du budget annuel;
- Les coûts de matériel, qui ne doivent pas dépasser 20 % du montant total du budget annuel;
- Le coût des consommables et des fournitures.

Une estimation de tous les coûts d'activités doit être fournie à l'aide du formulaire de budget ci-joint. Dans le formulaire, seuls les champs liés aux activités proposées doivent être remplis.

Les dépenses indirectes (frais généraux) exprimées sous forme de somme forfaitaire ne peuvent être admises. Ne sont pas admissibles non plus:

- Les dettes et provisions pour pertes;
- Les intérêts dus;
- Les postes déjà financés dans un autre cadre ou projet ou par un autre donateur;
- Les pertes liées aux taux de change;
- Les coûts liés à la préparation de la proposition de projet;
- La réserve pour éventualités.

Les dépenses proposées doivent être réalistes. Toute estimation excessive, irréaliste ou injustifiée entraînera l'élimination du projet. Le montant sollicité au Fonds peut être combiné à d'autres fonds existants au sein de l'organisation ou à des fonds émanant d'autres sources. Ce point doit être mentionné dans toutes les sections pertinentes, y compris à l'annexe I (proposition de projet intégrale).

3. PROCÉDURE DE CANDIDATURE

Toutes les candidatures au Mécanisme de microfinancement 2011 seront gérées en ligne sur le site Web du Fonds à l'adresse <http://www.unodc.org/unodc/human-trafficking-fund.html>. Les ONG ont deux mois pour remplir le formulaire de candidature. Elles doivent s'inscrire et télécharger, sur le site, le formulaire dûment rempli le 30 avril 2011 avant minuit CET. Les candidatures sur papier ne seront pas acceptées.

Les candidatures ne peuvent être présentées qu'en anglais. La correspondance entre le Gestionnaire du Fonds et les candidats se fera aussi entièrement en anglais. Les informations concernant la candidature (dont le présent document, le formulaire en ligne et le modèle pour l'établissement de la proposition de projet intégrale) sont disponibles sur le site Web dans les six langues officielles de l'Organisation des Nations Unies: anglais, français, chinois, espagnol, russe et arabe. **Comme indiqué, les formulaires de candidature (y compris la proposition de projet) doivent être remplis en anglais.** Nous avons le regret de vous informer que nous n'avons pas les moyens d'examiner les candidatures reçues dans d'autres langues.

Avant d'engager la procédure de candidature, les candidats seront priés de s'inscrire sur le site Web du Fonds. Une fois inscrits, ils pourront accéder au formulaire en ligne, sauvegarder les informations saisies sur ce formulaire et y accéder à tout moment. **Pour**

éviter toute perte d'informations, nous recommandons aux candidats de sauvegarder le formulaire en ligne régulièrement à mesure qu'ils y inscrivent des informations.

La proposition de projet sera exposée plus en détail à l'aide du modèle fourni sur le site Web du Fonds. Elle sera rédigée avec clarté et précision, et ne dépassera pas 10 pages pleines (format A4), plan de travail et budget compris. Toutes les sections doivent être remplies pour que le projet puisse être examiné aux fins du financement.

Les candidats ont également la possibilité de présenter une lettre de référence à l'appui de leur candidature. Celle-ci pourra prendre la forme de leur choix, et pourra être fournie par toute personne qui, selon le candidat, serait susceptible d'appuyer sa candidature. Cette lettre n'est pas obligatoire mais, si le candidat souhaite en présenter une, elle devra être soumise en anglais au moment du dépôt de la candidature.

Une fois la proposition de projet intégrale finalisée et le formulaire en ligne rempli, le candidat soumet la proposition en cliquant sur le bouton "Submit Form". Lorsque la proposition a été transmise, il n'est plus possible de procéder à des modifications.

4. PROCÉDURE DE SÉLECTION

La date limite de dépôt des candidatures est le 30 avril 2011 à minuit CET. Les propositions seront évaluées et examinées aux fins du financement par le Gestionnaire du Fonds et le Conseil d'administration. L'évaluation des propositions comportera les étapes suivantes:

Vérification administrative

Le Gestionnaire du Fonds procèdera à une vérification administrative des candidatures lors de leur réception. L'examen des propositions ne sera pas poursuivi si:

- La candidature est incomplète;
- Le candidat, la proposition de projet ou les dépenses ne remplissent pas les conditions requises; ou
- La candidature a été reçue après le 30 avril 2011.

À ce stade, aucune notification ne sera envoyée aux candidats.

Évaluation des projets et vérification de fond

Une évaluation approfondie de la qualité des propositions, y compris du budget communiqué et des capacités du candidat, sera réalisée par le Gestionnaire du Fonds sur la base des critères d'évaluation préétablis.

Recommandation finale et notification

Le Conseil d'administration sélectionnera les candidatures en se fondant sur les mêmes critères d'évaluation que ceux appliqués par le Gestionnaire du Fonds. Après recommandation finale du Conseil d'administration, le Gestionnaire du Fonds s'assurera que toutes les propositions recommandées répondent aux exigences techniques, règles et règlements de l'Organisation des Nations Unies. Après confirmation de la recommandation du Conseil, les organisations seront informées de la suite donnée à leur candidature.

Signature du contrat

Une fois la recommandation du Conseil suivie par le Gestionnaire du Fonds, les organisations sélectionnées se verront proposer un contrat qu'elles devront signer avec l'UNODC au plus tard le 1^{er} octobre 2011. Après la signature, un bref résumé de tous les projets sélectionnés sera publié sur le site Web du Fonds.

Informations bancaires et modalités de paiement

Les organisations candidates dont les projets ont été sélectionnés recevront la subvention sollicitée sur leur compte par virement bancaire. Les coordonnées bancaires seront demandées à tous les candidats afin de réduire tout retard de paiement. Les paiements pour les années suivantes (à savoir année 2 et année 3, le cas échéant) seront effectués si les obligations en matière d'établissement de rapports ont été respectées.

5. ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS, SUIVI ET ÉVALUATION

5.1. Suivi et évaluation des projets

Une fois les subventions reçues, la mise en œuvre des projets sélectionnés commencera. Les organisations choisies sont chargées du suivi et de l'évaluation des progrès accomplis sur la base des indicateurs énoncés dans le document du projet. L'organisation chargée de la mise en œuvre doit fournir au Gestionnaire du Fonds:

- De brefs rapports intérimaires périodiques par écrit et sur demande;
- Un rapport descriptif annuel accompagné de photographies avant le 31 mars de chaque année (annexe II);
- Des états financiers annuels avant le 28 février;
- Des rapports descriptifs et financiers finaux avant le 30 avril suivant l'achèvement du projet (annexe III)

Des résumés des rapports présentés seront publiés sur le site Web du Fonds.

6. APPROPRIATION DES RÉSULTATS

Toutes les organisations qui reçoivent un financement assurent la visibilité du Fonds dans leurs activités. À cette fin, elles devront notamment mais non exclusivement, indiquer clairement sur leur site Web et leurs documents imprimés qu'elles ont reçu une subvention du Mécanisme de microfinancement 2011. Elles doivent ainsi insérer sur l'ensemble des documents concernant le projet la mention suivante: "Le présent projet a été rendu possible grâce au soutien du Mécanisme de microfinancement 2011 du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de la traite des personnes".

7. COMPLÉMENT D'INFORMATIONS

Les questions concernant la procédure de candidature au Mécanisme de microfinancement 2011 peuvent être envoyées par courrier électronique à l'adresse suivante: victimsfund@unodc.org. Le Gestionnaire du Fonds s'efforcera de répondre à toutes les questions dans un délai d'une semaine. Le Fonds ne fournira pas d'opinion préalable sur la recevabilité des candidatures ou des projets ni ne répondra aux questions individuelles sur la sélection des projets.

**Fonds de contributions volontaires des Nations Unies
pour les victimes de la torture**

**Lignes directrices à l'usage des organisations candidates
et bénéficiaires de subventions**

I. ADMISSIBILITÉ DES PROJETS

A. CANDIDATS ET BÉNÉFICIAIRES

1. En règle générale, seules les demandes de subvention provenant d'organisations non gouvernementales de la société civile et autres voies d'assistance (ci-après, les "organisations") sont recevables. Les demandes émanant d'un organe gouvernemental, parlementaire, administratif, d'un parti politique ou d'un mouvement de libération nationale sont irrecevables.

2. Par le dépôt d'une demande de subvention les organisations s'engagent à respecter les présentes lignes directrices. Les organisations bénéficiant du soutien du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture (ci-après, les bénéficiaires) sont assujetties à des obligations financières et administratives vis-à-vis des Nations Unies concernant l'usage de la subvention, lesquelles obligations doivent être strictement observées.

3. Afin d'éviter que des frais soient prélevés sur les montants acheminés et pour garder le contrôle de l'utilisation des subventions, le Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture (ci-après, le Fonds) ne subventionne, en règle générale, aucun projet par l'intermédiaire d'une autre organisation.

4. En règle générale, les projets destinés à établir une nouvelle organisation ne seront pas recevables. Les organisations devront avoir une période minimale de fonctionnement d'un an avant de présenter leur demande au Fonds.

5. Aux fins des présentes lignes directrices, il est considéré que les nouveaux requérants sont : les organisations n'ayant jamais effectué de demande auprès du Fonds ; les organisations ayant reçu une subvention par le passé mais n'ayant pas reçu de subvention au cours de l'année précédant la nouvelle demande; et les organisations ayant achevé deux cycles de cinq subventions consécutives du Fonds et n'ayant pas reçu de subvention au cours des trois dernières années.

B. BÉNÉFICIAIRES

6. Les bénéficiaires des projets doivent être des victimes de la torture. Les bénéficiaires peuvent également être des membres directs de la famille des victimes qui, en raison de leur proximité avec celles-ci, ont été directement affectés par cet événement. Toute assistance fournie grâce à la subvention du Fonds doit être liée aux conséquences de la torture.

7. Les projets devront démontrer qu'ils possèdent une approche clairement centrée sur la victime.

C. DÉFINITION DE LA TORTURE ET DES VICTIMES DE LA TORTURE

8. Aux fins des présentes lignes directrices, la définition de la torture figure à l'article 1 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui définit la torture comme "tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite".

9. Une compilation relative à la définition de la torture à la lumière de la pratique et de la jurisprudence dans l'évolution du Comité contre la Torture des Nations Unies et autres organes internationaux peut être téléchargée sur le site Internet du Fonds ou demandée au secrétariat du Fonds.

10. Aux fins des présentes lignes directrices, la définition de victime figure à l'Observation générale no 3 (2012) du Comité contre la Torture des Nations Unies, sur l'application de l'article 14 de la Convention des Nations Unies contre la Torture. Les victimes de la torture sont définies comme "les personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions constituant des violations de la Convention. Une personne devrait être considérée comme étant une victime, que l'auteur de la violation ait été ou non identifié, appréhendé, poursuivi et reconnu coupable et indépendamment de tout lien de parenté ou d'autre nature qui peut exister entre l'auteur et la victime. Le terme de «victime» inclut également les membres de la famille proche ou les ayants cause de la victime ainsi que les personnes qui ont subi un préjudice alors qu'elles intervenaient pour venir en aide à la victime ou pour empêcher qu'elle ne devienne victime".

D. PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION

11. Les organisations doivent fournir des documents (par ex., les statuts ou le règlement interne de l'organisation) attestant que l'assistance est fournie aux victimes de la torture et aux membres de leurs familles sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, en raison de l'opinion politique ou de toute autre opinion, de l'origine nationale ou sociale, de la fortune, la naissance, l'infirmité ou de toute autre situation. Un projet s'adressant à un groupe particulier de victimes peut être admissible à condition que la justification dudit projet soit jugée satisfaisante par le conseil d'administration du Fonds (ci-après, le Conseil).

E. PERSPECTIVE DE GENRE

12. Une perspective de genre devra être intégrée dans toutes les étapes du projet, autrement dit en tenant compte des différentes conséquences que les violations des droits de l'homme ont sur tous les genres, et en proposant des mesures adéquates afin d'offrir une aide adaptée au

genre des victimes. Une perspective de genre devra également être reflétée dans la gestion du projet.

E. PÉRIODE COUVERTE PAR LA SUBVENTION

13. Les subventions du Fonds couvrent une période de mise en œuvre de 12 mois maximum au cours d'une année civile, du 1 janvier au 31 décembre.

14. En règle générale, les projets seront subventionnés, sur une base annuelle, pour un maximum de deux cycles de cinq ans consécutifs chacun, sous réserve d'une évaluation satisfaisante du projet et de la disponibilité de fonds. Pendant les trois années suivantes, aucune demande de l'Organisation relative à un projet dans le même pays d'exécution ne sera acceptée.

15. Une nouvelle demande de financement pour la continuation d'un projet peut être effectuée chaque année, à condition que le Conseil déclare satisfaisants les rapports narratif, financier et d'audit concernant l'utilisation de toutes les subventions précédentes, et que ces demandes aient été présentées dans le délai imparti. Cependant, les organisations ne doivent pas s'attendre à ce que la subvention soit automatiquement renouvelée.

16. Il est rappelé aux organisations que toute subvention accordée doit être utilisée durant la période fixée pour la mise en œuvre du projet. Les montants non utilisés ou reportés devront être remboursés, selon les instructions du Secrétariat du Fonds, ou déduits d'une future subvention.

F. PRINCIPE DE COFINANCEMENT

17. En règle générale, le montant demandé au Fonds pour une assistance directe aux victimes ne doit pas excéder le tiers du budget du projet. Dans les régions considérées comme prioritaires par le Conseil du Fonds, et indiquées comme telles dans l'appel annuel à projets, le montant sollicité au Fonds ne doit pas dépasser les deux tiers du budget total du projet. En règle générale, aucun projet ne doit dépendre totalement du Fonds. Des exceptions à cette règle sont possibles, et seront évaluées au cas par cas, sur base de présentation d'éléments justificatifs (voir la section sur la proposition de budget, paragraphes 46 à 48).

G. TYPE DE PROJETS

1. Assistance directe

18. Lors de l'attribution des subventions, priorité est donnée aux projets apportant une assistance directe médicale, psychologique, sociale, économique, juridique, humanitaire, éducative ou autre à des victimes de la torture et aux membres de leur famille, en fonction de la disponibilité de fonds et sur la base d'un processus compétitif. L'aide apportée aux victimes grâce à la subvention du Fonds doit concerner exclusivement les conséquences de la torture.

19. Les demandes pour des projets d'assistance directe à des victimes de la torture devront préciser si les victimes ont accès à une aide par le biais d'un mécanisme étatique ou d'une autre nature.

20. Le Fonds n'accorde pas de compensations financières aux victimes. Le Fonds ne subventionne pas les procédures visant l'application de la peine de mort des tortionnaires.

21. Les organisations pourront uniquement présenter une demande d'assistance directe par pays dans le même appel annuel à candidatures.

22. Les activités telles que les enquêtes, études, recherches et la publication de lettres d'information ou autres activités analogues ne sont pas éligibles au financement du Fonds, sauf si elles contribuent à fournir une assistance directe aux victimes. Les activités ayant pour objectif principal de prévenir la torture sont également inéligibles. Toutefois, le Fonds peut accepter de subventionner des activités visant à sensibiliser les victimes de la torture aux services fournis par l'organisation, telles que la publication de brochures ou la rédaction de pages Internet, sous réserve que ces activités soient justifiées dans le cadre du projet. Les dépenses relatives à la production et à la distribution de support d'information visant à diffuser les termes de la Convention contre la torture et de son Protocole optionnel parmi les victimes de la torture, afin de leur assurer l'accès à la justice, sont considérées recevables.

23. "L'assistance directe" apportée aux victimes ou aux membres de leurs familles sous la forme d'assistance économique sera fournie en nature ; uniquement dans des cas exceptionnels, elle sera fournie en argent liquide. De plus, dans les cas où cette assistance serait accordée sous la forme de subventions en liquide (par exemple, pour couvrir les frais de transport), il sera nécessaire d'établir des mécanismes de surveillance financière interne efficaces dans le but de garantir que l'argent parvienne bien aux destinataires et qu'il soit utilisé dans l'objectif prévu. Les organisations devront présenter des informations par écrit de ces mécanismes de surveillance (voir le chapitre III infra "Les obligations administratives et financières des organisations relatives à l'utilisation de la subvention").

24. Un projet d'assistance directe pourra également inclure une composante de formation interne des professionnels participant directement à l'assistance aux victimes de la torture, dans les limites raisonnables du coût total du projet.

2. Formation et renforcement des capacités des organisations et professionnels externes.

25. A condition de disposer des fonds suffisants et sur la base d'un processus compétitif, les demandes de subvention pour des projets d'organisation de programmes de formation, activités pour organisations et autres professionnels apportant une assistance directe aux victimes de la torture seront recevables. Un fonctionnaire des Nations Unies ou un membre du Conseil rendront visite aux organisations dont la demande aurait été présélectionnée, si cela s'avère nécessaire (voir le chapitre V infra). Les demandes de formation et création de capacité devront être présentées via un formulaire concret, à travers le système en ligne de la subvention du Fonds.

H. PRISE DE DÉCISION CONCERNANT LA RECEVABILITÉ DES PROJETS ET L'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS

26. Le Conseil adopte les recommandations sur la recevabilité des projets et les montants des subventions attribuées, qui sont ensuite approuvées par le Secrétaire général des Nations Unies ou, en son nom, par le Haut Commissaire des droits de l'homme. Les demandes seront

examinées conformément à un processus compétitif et sous réserve de la disponibilité de fonds.

II. PRÉSENTATION DE DEMANDES DE SUBVENTIONS -

CANDIDATURE EN LIGNE

A. DATE LIMITE

27. Afin d'être admissibles, toutes les demandes de subvention doivent être soumises **AVANT LE 1^{ER} MARS** de chaque année, auprès du secrétariat du Fonds, via Internet, pour les projets devant être exécutés pendant l'année civile suivante. L'Organisation présentant la demande est seule responsable de garantir que la demande soit présentée dans le délai imparti. Toute demande envoyée après le délai imparti sera considérée irrecevable. Toute demande d'une Organisation n'ayant pas encore présenté certains de ses rapports ou audits sur l'utilisation de subventions précédentes sera considérée irrecevable.

28. Les demandes de subvention déposées en ligne peuvent être rédigées en anglais, en français ou en espagnol. Les organisations souhaitant déposer une demande en russe ou ayant des difficultés d'accès à Internet doivent contacter le secrétariat du Fonds pour obtenir les instructions sur la façon de procéder, avant la fin du délai imparti.

B. CANDIDATURE EN LIGNE

29. Afin de préparer au mieux leurs demandes de financement, un manuel de l'utilisateur destiné aux organisations pour l'accès et l'utilisation du système de candidature en ligne est disponible sur la page Internet du Fonds en trois langues (anglais, français et espagnol).

30. Les organisations qui soumettent une demande au Fonds pour la première fois doivent faire une demande d'inscription par le biais du système de candidature en ligne avant d'être autorisées à préparer et à présenter une demande de subvention en ligne. Une notification automatique validant leur demande d'inscription leur sera alors envoyée par courriel, ainsi que le mot de passe de leur compte en ligne.

31. Le secrétariat du Fonds déclarera irrecevable toute candidature qui ne sera pas présentée à travers le système de candidature en ligne dans les délais impartis, qui ne fournira pas toutes les informations requises, ou qui ne respectera pas, de quelque manière que ce soit, les présentes lignes directrices.

32. Les organisations ne peuvent soumettre qu'une seule demande par pays en matière d'assistance directe sous le même appel à candidatures. Cependant, une autre demande relative à un projet de formation et de renforcement des capacités pourra également être présentée sous le même appel à projets.

C. INFORMATIONS ET DOCUMENTS FOURNIS PAR LES ORGANISATIONS

33. L'ensemble des informations et des documents fournis par les organisations dans le cadre des demandes de subvention sont réservés à l'usage exclusif du secrétariat du Fonds et du Conseil, et seront traités de manière confidentielle.

1. CONTACTS ET COORDONNÉES BANCAIRES DES ORGANISATIONS

34. Les organisations doivent garantir que la totalité des renseignements fournis à travers le système de candidature en ligne et concernant leur adresse postale, personnes de contact, numéros de téléphone et coordonnées bancaires sont exacts, car ils sont essentiels à la communication avec le secrétariat et au versement des subventions. En cas de modifications de ces coordonnées, les organisations doivent les mettre à jour en ligne immédiatement puis en informer le secrétariat.

35. Les organisations sollicitant une subvention doivent fournir toutes les coordonnées bancaires requises par le formulaire disponible en ligne, y compris les codes IBAN et SWIFT, le cas échéant. Les subventions étant versées en dollars des États-Unis par virement bancaire, le compte bancaire de l'organisation devra être en mesure de recevoir des virements depuis l'étranger dans cette devise.

36. Le nom du détenteur du compte bancaire doit correspondre au nom de l'organisation sollicitant la subvention. Si le compte bancaire est établi au nom d'un particulier, la demande est irrecevable. Il est conseillé aux organisations de demander à leur banque de remplir le formulaire de l'ONU sur les coordonnées bancaires. Les organisations ayant reçu des subventions les années précédentes doivent informer immédiatement le secrétariat de tout changement de leurs coordonnées bancaires en utilisant le formulaire disponible en ligne. Le non respect de cette instruction est susceptible de compromettre le paiement de la subvention dans les délais prévus.

37. Le défaut de mise à jour des coordonnées ou informations bancaires ainsi que la non communication des changements au secrétariat du Fonds peut entraîner l'annulation d'une subvention. En outre, le Fonds ne couvre pas les frais bancaires occasionnés par les retard de paiements dus à des informations bancaires périmées ou inexactes.

38. Il est recommandé que les organisations disposent d'un compte bancaire séparé utilisé spécifiquement pour la subvention du Fonds.

2. QUESTIONNAIRE FINANCIER

39. Un questionnaire sur la structure financière de l'organisation doit être rempli et téléchargé en utilisant le système de candidature en ligne du Fonds lors de l'octroi de la première subvention. Il est mis à jour chaque année lors de la demande d'une nouvelle subvention. S'il y a un changement du personnel en charge des fonctions clés de la gestion financière durant la période de mise en œuvre du projet, le secrétariat du Fonds doit être immédiatement informé par écrit de ces changements. L'ensemble des informations réunies à travers ce questionnaire seront utilisées afin d'évaluer le système de contrôle interne de l'organisation.

40. Le système de contrôle interne de l'organisation peut être vérifié durant les visites de suivi. Si les informations fournies s'avèrent inexactes, le Conseil peut déclarer la demande de subvention irrecevable et demander la restitution d'une subvention antérieure.

3. RENSEIGNEMENTS CONCERNANT LES VICTIMES

41. Dans leur demande, les organisations doivent fournir des renseignements détaillés et complets concernant la procédure d'admission des victimes, y compris la définition de torture utilisée et la procédure de décision interne relative à la mise en œuvre de ladite définition.

42. Pour décrire le type d'assistance proposée aux victimes, les organisations doivent fournir des renseignements détaillés et complets concernant la thérapie et les méthodes utilisées pour effectuer le suivi et évaluer les résultats ainsi que sur la procédure de décharge.

43. Pour que leurs demandes soient recevables, les organisations doivent inclure dans leur demande de financement un ensemble descriptif de dix études de cas de victimes, cinq de ceux-ci relatifs à des cas récemment enregistrés ou assistés durant les 24 derniers mois, et cinq cas de victimes qui recevront une aide grâce à la subvention du Fonds. En règle générale, les dix études de cas présentées devront être différentes de celles présentées au Fonds lors des années précédentes. Les études de cas doivent être préparées selon les instructions disponibles à ce sujet dans le système de candidature en ligne et conformément aux informations fournies ci-dessous. Les noms des victimes peuvent être omis et remplacés par le numéro d'enregistrement interne de l'organisation. Les organisations devront demander l'accord des victimes avant de communiquer leurs données personnelles au Fonds.

44. Les études de cas doivent contenir les renseignements suivants :

- a. l'histoire de la victime (y compris les dates, les lieux, le contexte dans lequel et par qui la victime a été torturée, ainsi que les séquelles physiques et psychologiques) ;
- b. quand et comment la victime est entrée en contact avec l'organisation ;
- c. la nature de l'assistance déjà octroyée ou devant l'être avec la subvention du Fonds, y compris des détails sur le nombre, le type et la fréquence des consultations ;
- d. les résultats escomptés ou déjà obtenus grâce à la subvention ;
- e. l'aide future à la victime.

Deux des dix études de cas présentées seront accompagnées d'une description détaillée des dépenses engagées.

45. Les informations mentionnées dans les études de cas resteront confidentielles et ne serviront qu'en usage interne pour les membres du secrétariat du Fonds et du Conseil, experts des Nations Unies nommés par le Secrétaire général. Le but de ces études est de prouver que l'aide apportée dans le cadre du projet relève du mandat du Fonds, et de comprendre les services spécifiques offerts par l'organisation et les difficultés auxquelles elle peut faire face en aidant les victimes.

5. PROPOSITION DE BUDGET

46. Pour être recevable, un budget doit être basé sur une estimation réaliste des coûts et des salaires locaux. Un budget surévalué peut entraîner l'irrecevabilité de la demande ou l'obligation de rembourser tout ou partie de la subvention versée. En règle générale, le montant demandé au Fonds ne doit pas dépasser le tiers du budget total du projet (voir le paragraphe 17 ci-dessus).

47. Tant au moment de la demande de financement et de la présentation des rapports, les organisations doivent apporter la preuve que d'autres donateurs contribuent à leur projet. Cette preuve peut être apportée sous forme de copies de leurs demandes aux donateurs, de

promesses de dons, copies de lettres d'accord avec ces donateurs ou de relevés bancaires de contributions récentes. Les sources de financement confirmées doivent être clairement différenciées des sources non confirmées. L'organisation est également priée d'indiquer s'il s'agit de contributions financières ou de services fournis à titre gracieux. En cas de services fournis à titre gracieux, l'organisation doit fournir un calcul du montant estimé et les pièces justificatives correspondantes.

48. Afin de contrôler le respect de l'obligation de cofinancement des deux tiers du projet par d'autres donateurs, le secrétariat du Fonds se réserve le droit de contacter lesdits donateurs afin de confirmer l'authenticité des informations fournies par l'organisation, sans consultation préalable de cette dernière.

LES PROJETS D'ASSISTANCE DIRECTE

49. En règle générale, le Fonds concède chaque année des subventions pour assistance directe dont le montant sera compris entre 20 000 et 100 000 dollars des États-Unis. Les organisations présentant pour la première fois une demande peuvent solliciter une première subvention d'un montant maximum de 50 000 dollars des États-Unis. Ces montants seront révisés chaque année.

50. Exceptionnellement, le Conseil peut recommander de financer des projets dont le budget n'atteint pas le niveau du cofinancement requis, à condition :

- a. qu'un fonctionnaire des Nations Unies ait visité l'organisation et que le résultat de l'évaluation soit positif ;
- b. que la comptabilité de l'organisation soit tenue de manière adéquate ;
- c. que les rapports soient satisfaisants ;
- d. que les bénéficiaires incluent de nouvelles victimes de la torture ou des cas de torture récents ;
- e. que l'organisation puisse prouver qu'elle s'est efforcée, en toute bonne foi, d'obtenir d'autres sources de financement ;
- f. que le projet soit de petite ou moyenne envergure ;
- g. que la subvention octroyée ne dépasse pas 30 000 dollars des États-Unis.

L'organisation est néanmoins encouragée à poursuivre ses recherches d'autres sources de financement. La situation sera réexaminée par le Conseil chaque année au cas par cas, pour déterminer si le Fonds doit continuer à financer les projets répondant à ces critères.

51. Les postes de dépenses inscrits au budget pour lesquels la participation du Fonds est demandée peuvent couvrir différents types de dépenses clairement liées à la prestation de l'assistance directe aux victimes de la torture. Les frais administratifs, y compris les frais courants et indirects, doivent être réduits au strict minimum. En principe, ils ne doivent pas représenter plus de 13% du budget total du projet.

52. Les dépenses liées au recours à l'expertise de consultants internationaux sont admissibles. En règle générale, de telles dépenses doivent être limitées dans le temps à un maximum de trois subventions consécutives, leur objectif doit être clairement détaillé y compris la valeur ajoutée, et leur coût total doit rester dans des limites raisonnables au vu de la nature du projet et de son coût total.

53. Le budget proposé doit non seulement mentionner le montant demandé au Fonds mais également refléter le coût total du projet. Il doit de même indiquer de façon détaillée les postes de dépenses et leurs sous-catégories qui seront financés par la subvention sollicitée au Fonds.

54. Dans leur demande, les organisations doivent également fournir une copie du plan comptable, le cas échéant, ainsi que les derniers comptes annuels audités.

55. La référence au manuel de l'utilisateur est conseillée pour obtenir un complément d'informations sur la préparation du budget sur le système de candidature en ligne. Les organisations doivent utiliser les champs de commentaires disponibles pour expliquer et fournir des informations complémentaires concernant chaque ligne budgétaire et type de dépenses ainsi que les méthodes de calcul utilisées pour chaque coût unitaire.

DOCUMENTS COMPLÉMENTAIRES À FOURNIR UNIQUEMENT PAR LES ORGANISATIONS PRÉSENTANT UNE DEMANDE DE SUBVENTION AU FONDS POUR LA PREMIÈRE FOIS

56. Outre les informations et documents indiqués ci-dessus, les organisations qui soumettent une demande au Fonds pour la première fois doivent :

- a. fournir des informations générales sur l'organisation et sur ses activités passées ;
- b. joindre une copie de ses statuts ;
- c. joindre une copie de l'acte d'enregistrement juridique de l'organisation (le cas échéant);
- d. démontrer par des documents à l'appui de la demande que son personnel a l'expérience requise pour apporter une assistance directe à des victimes de la torture (joindre les CV) ;
- e. joindre au moins deux lettres de recommandation de donateurs, d'organismes compétents ou d'experts dans le domaine de l'assistance aux victimes de la torture.

PROJETS DE FORMATION OU DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

57. Les demandes de subventions pour organiser des activités de formation ou création de capacités, et ayant comme but de promouvoir ou développer la prestation de services d'assistance professionnelle directe aux victimes de la torture, devront être présentées à travers le système de subvention du Fonds sur Internet, et inclure :

- a. les CV du personnel participant au projet ;
- b. les CV des formateurs ;
- c. les preuves ou justificatifs d'autres sources de financement ;
- d. Les sujets qui seront abordés ;
- e. le projet de programme ;
- f. une liste provisoire des intervenants et des formateurs ;
- g. une liste provisoire des participants à l'activité de formation ; et
- h. les avantages qu'il est prévu d'obtenir pour l'assistance directe des victimes de la torture.

58. Le Fonds pourra accorder un maximum de 30 000 dollars des États-Unis à ce type de projets. En règle générale, les honoraires des intervenants ne pourront pas être couverts par une subvention du Fonds. Cependant, la subvention du Fonds pourra couvrir les honoraires

fixes et préalablement convenus des formateurs. Le Fonds ne pourra pas non plus couvrir les frais d'hébergement et indemnités journalières des personnes suivant les cours de formation et résidant dans la ville où la formation est donnée. Il est recommandé d'obtenir un cofinancement, mais cela n'est pas une condition obligatoire.

III. OBLIGATIONS FINANCIÈRES ET ADMINISTRATIVES RELATIVES A L'UTILISATION DE LA SUBVENTION

59. L'organisation déposant une demande de subvention s'engage à respecter les présentes lignes directrices. Après réception de la décision positive du Secrétaire général, l'organisation concernée s'engage à respecter strictement les obligations financières et administratives imposées par les Nations Unies pour l'utilisation de la subvention. En soumettant son budget révisé, l'organisation accepte de se conformer à toute autre condition spécifiée dans la lettre de notification envoyée par le secrétariat du Fonds et informant de la décision du secrétaire général relative à leur demande.

A. RÉVISION DU BUDGET

60. Les organisations pour lesquelles une subvention a été approuvée sont tenues de soumettre via le système de candidature en ligne, dans les délais indiqués dans la lettre de notification, un budget détaillé qui soit révisé pour la période en question et ajusté, si nécessaire, au montant recommandé par le Conseil. Les budgets révisés doivent être soumis même si la subvention accordée correspond au montant demandé.

61. En règle générale, les révisions ou ajustements budgétaires doivent affecter seulement les montants des lignes incluses dans la proposition de budget initiale, les organisations n'étant pas autorisées à ajouter de nouvelles lignes budgétaires au moment de la révision du budget. L'ajout de nouvelles lignes dans les budgets révisés ne sera autorisé qu'à titre exceptionnel par le secrétariat. Pour ce faire, les organisations devront soumettre une demande par courriel au secrétariat du Fonds, en détaillant les dépenses en question et en fournissant une justification pertinente. La demande devra alors être autorisée par le secrétariat du Fonds.

62. Le secrétariat procédera à l'annulation de la subvention en cas de non réception du budget révisé dans les délais impartis.

63. Les subventions ne seront payées qu'après approbation du budget révisé par le secrétariat du Fonds.

B. MISE EN OEUVRE DU PROJET ET UTILISATION DE LA SUBVENTION

64. En règle générale, les subventions sont versées au cours du premier trimestre de l'année d'application de la subvention. Les organisations doivent faire parvenir au secrétariat du Fonds l'accusé de réception correspondant, dûment signé et daté, dès le versement de la subvention sur leur compte bancaire. Le formulaire d'accusé de réception est disponible sur le site internet du Fonds. Le délai de soumission de cet accusé de réception est fixé au **15 MARS** de chaque année, pour les subventions octroyées lors de la session d'octobre du Conseil, sauf indication contraire dans la lettre de notification émise par le secrétariat.

65. L'organisation bénéficiaire utilisera la subvention conformément à la demande et au budget révisé présentés au Fonds et sur la base desquels la subvention a été accordée. Toute

modification concernant des dépenses indiquées dans le budget révisé et approuvées par le secrétariat du Fonds doit être préalablement soumise à l'approbation du secrétariat. Toute dépense non incluse dans le budget révisé ni expressément validée par le secrétariat au cours de la mise en œuvre du projet doit être remboursée au Fonds.

C. SYSTÈME DE CONTROLE INTERNE AUX ORGANISATIONS

66. Les organisations doivent établir et maintenir des mécanismes de contrôle interne pour assurer une gestion rationnelle des ressources administratives et financières. Entre autres, elles doivent garantir l'existence et le respect des politiques et des procédures relatives à la comptabilité, la gestion de la chaîne logistique, la gestion des espèces et des chèques, l'autorisation des mouvements de fonds et l'enregistrement des virements concernant la subvention du Fonds. Des registres sur papier et la documentation des transactions relatives aux comptes de trésorerie et bancaires doivent être conservés et mis à la disposition du secrétariat du Fonds à tout moment, sur demande. En outre, les changements de titulaire de la signature sur le compte en banque et tout autre changement dans le statut des employés de l'organisation ayant des responsabilités financières doivent être immédiatement signalés au secrétariat du Fonds.

67. En ce qui concerne l'assistance sous forme de soutien financier direct, qui doit rester limitée et exceptionnelle (voir paragraphe 23, ci-dessus), l'organisation doit être en mesure de présenter au secrétariat du Fonds ses règles de procédure interne et les critères relatifs à l'allocation et au contrôle du soutien financier direct aux victimes, y compris les montants minimum et maximum pouvant être alloués, les raisons pour lesquelles ce type de soutien peut être accordé, le système mis en place pour effectuer le paiement et enfin le mécanisme de contrôle pour s'assurer de l'utilisation adéquate des montants versés. Des registres précis et séparés de tels paiements accompagnés des pièces justificatives doivent être conservés et mis à la disposition du secrétariat du Fonds, sur demande et à tout moment.

68. Les organisations doivent mettre en place et respecter des lignes directrices et procédures garantissant un processus concurrentiel pour l'achat des biens. En outre, les organisations doivent suivre des lignes directrices et procédures concernant les achats, la prescription, la délivrance et le stockage des médicaments financés par le Fonds, et permettant un suivi des fournisseurs aux bénéficiaires. Ces procédures doivent être fournies sur demande du secrétariat du Fonds, ainsi que les pièces justificatives concernant certains achats.

D. RESSOURCES HUMAINES

1. Personnel et catégories assimilées

69. Le personnel, consultants, collaborateurs et autres catégories assimilées, en tenant compte de l'équilibre des genres, doivent être recrutés de manière concurrentielle, selon des procédures ouvertes, transparentes, et non discriminatoires. A cet égard, le secrétariat se réserve le droit de demander les pièces justificatives de ces procédures. Le personnel et les catégories assimilées, régulièrement rémunérées dans le cadre du projet et, en particulier, avec la subvention du Fonds, doivent avoir des contrats écrits.

70. Un registre de présence du personnel et de son affectation doit être tenu à jour. Tout changement significatif en matière de ressources humaines affectant l'utilisation de la subvention du Fonds doit être immédiatement communiqué par écrit au secrétariat.

2. Bénévoles et catégories assimilées

71. Les bénévoles, stagiaires, titulaires d'une bourse de recherche et catégories similaires, doivent être sélectionnés selon des critères transparents et non discriminatoires. A cet égard, le secrétariat se réserve le droit de réclamer les pièces justificatives des procédures de recrutement. Les organisations faisant appel aux bénévoles doivent mettre en place des politiques et procédures claires et cohérentes sur l'emploi et la rétribution des bénévoles et des catégories assimilées.

72. Les organisations qui rétribuent les bénévoles ou catégories assimilées, sous quelque forme que ce soit, doivent tenir des registres spécifiant, entre autres, les noms, coordonnées, tâches effectuées et présence des personnes concernées ainsi que la date, la nature et le montant des rétributions.

E. CONSERVATION DES PIÈCES JUSTIFICATIVES

73. À l'occasion des visites, toutes les organisations subventionnées par le Fonds doivent permettre au personnel de l'ONU ou aux membres du Conseil, ainsi qu'au personnel nécessaire n'appartenant pas aux Nations Unies l'accompagnant (auditeur, traducteur, etc.), l'accès total et permanent à leurs registres financiers.

74. Les organisations doivent conserver les pièces justificatives de toutes les dépenses liées à l'utilisation des subventions antérieures, y compris :

1 - Les registres financiers (tous les reçus et factures, y compris les trois devis requis de fournisseurs pour tout achat supérieur à 2 500 USD) ;

2 - Les dossiers des victimes comportant les informations relatives à l'aide reçue dans le cadre des dépenses du projet. Les dossiers individuels doivent inclure les documents directs ou indirects (soit des références codées renvoyant à d'autres documents conservés ailleurs) spécifiant les informations suivantes :

- a. les coordonnées personnelles des victimes (noms et prénoms, date de naissance, photocopie de la carte d'identité, adresse et autres coordonnées) ;
- b. l'histoire personnelle des victimes, avec les détails et la description des tortures subies ;
- c. les informations médicales, le cas échéant (diagnostic, liste, dates et compte-rendu des consultations, récépissé des médicaments remis ou prescrits, prescriptions, copies des rapports de laboratoires, etc.) ;
- d. le cas échéant, les dossiers judiciaires, (copies des plaintes déposées auprès des tribunaux, procuration, recettes d'honoraires et frais juridiques pour les avocats externes et internes, justificatifs des frais liés à l'affaire : traduction des documents, expertise médico-légale ou balistique, etc.) ;
- e. les dossiers d'aide sociale, le cas échéant (reçus et tickets de déplacement pour les victimes, copies des reçus pour tout achat effectué au nom des victimes : cartes de téléphone, habits, nourriture, paiement de loyers, etc.) ;
- f. les dossiers financiers d'assistance médicale et légale (reçus des frais de déplacement pour des visites à domicile, etc.) ;
- g. tout autre information utile.

3 - Les documents sur la gestion des ressources administratives et autres.

75. Sans préjudice des restrictions légales éventuelles, cette information devra être disponible dans les locaux des organisations pendant une durée de cinq ans après la réception de la subvention afin de pouvoir faire l'objet d'une inspection par le personnel de l'ONU effectuant une visite pour le Fonds ou les membres du Conseil, ainsi que le personnel non officiel de l'ONU qui les accompagne (auditeur, traducteur, etc.)

G. COMMUNICATION AVEC LE SECRÉTARIAT

76. Les organisations s'engagent à tenir le secrétariat du Fonds informé immédiatement de tout changement dans la structure de mise en œuvre du projet ainsi que des changements de personne de référence ou de responsable du projet et à fournir les nouvelles coordonnées afin de garantir la communication entre le secrétariat et les organisations.

77. Les organisations ont la responsabilité de s'assurer que la communication avec le secrétariat du Fonds est régulière et sans heurts, que ce soit dans le cadre de la correspondance avec le fonctionnaire du secrétariat en charge de leur projet ou lors de l'envoi d'éventuelles questions à l'adresse courriel générique du Fonds unvfvf@ohchr.org

78. La taille maximale d'un document joint à un courriel envoyé au secrétariat du Fonds est de 20 Mo.

IV. RAPPORTS SUR L'UTILISATION DES SUBVENTIONS

CANDIDATURE EN LIGNE

A. RAPPORTS OBLIGATOIRES

79. Les organisations doivent soumettre des rapports narratifs et financiers satisfaisants sur l'utilisation des subventions concédées. Les organisations présentant les rapports sont seules responsables de s'assurer que les rapports soient présentés dans le délai imparti. Dans le cas où les rapports sur l'utilisation d'une subvention antérieure n'ont pas été reçus dans les délais prescrits ou ne sont pas satisfaisants, le Conseil d'administration n'examinera pas la nouvelle demande de financement déposée par l'organisation et, le cas échéant, recommandera le remboursement de ladite subvention. Si l'organisation ne rembourse pas la subvention dans le délai indiqué par le Conseil d'administration, aucune nouvelle demande de financement de l'organisation en question ne sera déclarée recevable.

80. Le secrétariat du Fonds prend note des organisations qui n'ont pas respecté leurs obligations en matière de soumission de rapports, en particulier celles à qui il a été demandé de rembourser une subvention, et se réserve le droit de partager ces informations avec les autres donateurs ou partenaires.

B. DATE LIMITE

81. Les rapports narratifs et financiers sur l'utilisation des subventions doivent être préparés et soumis par le biais de la candidature en ligne du Fonds au plus tard le **1^{er} MARS** de chaque

année, sauf indication contraire du secrétariat. Les organisations doivent également faire parvenir au secrétariat du Fonds, par télécopie, courrier postal ou courriel (copie scannée), une version papier des rapports en ligne, dûment signés et datés par le responsable de projet, au plus tard le 1^{er} MARS de chaque année.

C. CANDIDATURE EN LIGNE

82. Un manuel de l'utilisateur pour aider les organisations à préparer les rapports sur l'utilisation des subventions par le biais de la candidature en ligne est disponible sur le site Internet du Fonds en anglais, français et espagnol.

83. Le secrétariat du Fonds déclarera irrecevable toute candidature qui ne sera pas présentée sur le système de subvention en ligne dans les délais impartis, qui ne fournira pas toutes les informations requises, ou qui ne respectera pas, de quelque manière que ce soit, les présentes lignes directrices. Les rapports peuvent être soumis en anglais, français, ou espagnol. Pour soumettre les rapports en russe, veuillez contacter le secrétariat du Fonds.

84. Dans les cas où le rapport est déclaré insatisfaisant, les organisations doivent soumettre un nouveau rapport avant la date limite indiquée par le secrétariat du Fonds. Dans le cas contraire, le remboursement de la subvention pourra leur être demandé.

85. En cas d'attribution par un tribunal national ou international d'une compensation à une organisation ayant obtenu gain de cause lors d'un litige, cette dernière ne sera pas tenue de rembourser les frais d'aide juridique accordés par le Fonds, conformément aux conditions d'attribution de la subvention. Toutefois le Fonds encourage les organisations à utiliser les compensations de ce type pour continuer à fournir une aide aux victimes de la torture et à tenir le Fonds informé de l'utilisation potentielle de cette compensation.

86. Les responsables de projet doivent certifier que tous les renseignements fournis dans le rapport narratif et financier sont exacts et véridiques. Ils doivent également confirmer avoir pris connaissance du fait que le non respect de cette obligation est susceptible d'entraîner le remboursement de la subvention.

D. RENSEIGNEMENTS CONCERNANT LES VICTIMES

87. Les organisations doivent fournir des données sur le nombre de victimes assistées, selon les catégories suivantes :

- a. genre,
- b. âge,
- c. pays d'origine,
- d. statut légal (nationaux/réfugiés/demandeurs d'asile),
- e. type d'assistance octroyée (médicale, psychologique, juridique, sociale, économique, etc.).

88. Dans leur demande, les organisations doivent fournir des renseignements détaillés et complets concernant la procédure d'admission des victimes, y compris la définition de la torture utilisée, la méthode de thérapie, les méthodes employées pour évaluer les résultats de la thérapie et la procédure de fin de traitement.

89. Les organisations doivent inclure dans leur rapport narratif un descriptif de dix études de cas de victimes assistées durant l'année, grâce à la subvention du Fonds. Cinq cas doivent être différents du groupe des dix cas présentés dans le cadre de la demande de subvention pour le cycle suivant. Cinq des cas soumis avec le rapport devraient être les mêmes que ceux présentés avec la demande initiale de financement de l'année faisant l'objet de ce rapport. Dans ce cas, les études doivent comporter des informations mises à jour sur les développements et évolution du cas survenus au cours de l'année considérée. Les études de cas doivent être préparées selon les instructions disponibles à ce sujet dans le système de candidature en ligne.

E. RAPPORT FINANCIER ET AUDIT

90. Toutes les organisations subventionnées par le Fonds doivent soumettre un rapport financier justifiant de l'utilisation de la subvention reçue, portant sur la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre. Le rapport financier doit être établi en dollars des États-Unis, avec mention du taux de change en devises conformément aux principes comptables généralement acceptés. Le rapport financier doit être accompagné d'un état financier (toutes informations financières concernant la subvention, avec mention des entrées (recettes, virements entrants) et sorties (par exemple, virements sortants et dépenses), ainsi que les espèces en caisse, le solde bancaire et les comptes débiteurs), à la date du rapport financier, faisant état de tous les mouvements de fonds entre la subvention et les autres sources de financement.

91. Toutes les subventions supérieures ou égales à 50 000 dollars des États-Unis doivent être auditées et certifiées par un auditeur externe et agréé, pour l'année civile (1 janvier-31 décembre). Le secrétariat du Fonds se réserve le droit de sélectionner directement ou de superviser la sélection de l'auditeur externe. Les coûts de l'audit peuvent être couverts par la subvention, dans des limites raisonnables vis-à-vis du coût total du projet. Si le rapport d'audit n'est pas rédigé dans l'une des langues officielles des Nations Unies, une traduction en anglais doit être fournie.

92. Les organisations bénéficiaires d'une subvention inférieure à 50 000 dollars des États-Unis feront l'objet d'une sélection aléatoire et auditées à propos de l'utilisation de la subvention versée par le Fonds, pour l'année civile (1^{er} janvier-31 décembre). Elles seront dûment informées d'une telle sélection par lettre émanant du secrétariat du Fonds. Chaque organisation doit être auditée tous les trois ans au moins. Le secrétariat du Fonds se réserve le droit de désigner directement ou de superviser la désignation de l'auditeur externe. Les frais d'audit peuvent être couverts par la subvention, dans des limites raisonnables vis-à-vis du coût total du projet. Si le rapport d'audit n'est pas rédigé dans l'une des langues officielles des Nations Unies, une traduction en anglais doit être fournie.

93. Le rapport d'audit doit inclure un certificat de réception de la subvention et de son utilisation en cohérence avec le rapport financier fourni par l'organisation. Le certificat doit inclure l'opinion de l'auditeur sur la conformité de l'utilisation de la subvention accordée par le Fonds au regard des conditions liées à son octroi. Le certificat sera accompagné d'une lettre explicative rédigée par l'auditeur. Le certificat et la lettre seront envoyés au secrétariat du Fonds au plus tard le **1^{er} AOÛT** de l'année suivant l'octroi de la subvention.

94. Les audits doivent couvrir la période d'utilisation de la subvention, à savoir l'année civile du 1^{er} janvier au 31 décembre, et non l'année fiscale des organisations qui diffère d'un pays à

un autre. Les audits ne sont pas réalisés par le Fonds. Il relève de la responsabilité de l'organisation de recruter directement un cabinet d'audit externe.

95. En cas d'usage abusif de la subvention par le bénéficiaire, le Conseil peut décider de demander un audit aux Nations Unies ou à un autre organisme pour examiner la situation du bénéficiaire concerné, y compris ses données financières.

F. DOCUMENTS ADDITIONNELS POUR LES RAPPORTS CONCERNANT LES ACTIVITÉS DE FORMATION OU DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

96. Les rapports narratifs et financiers à propos de l'utilisation des subventions accordées pour des activités de formation ou de renforcement de capacités seront préparés en utilisant le système de candidature en ligne du Fonds et doivent comprendre les documents suivants :

- a. le programme de l'évènement avec les dates et lieux ;
- b. la liste des intervenants et formateurs (avec une brève description de leur expérience régionale, nationale ou internationale en la matière) ;
- c. la liste des participants, y compris les noms, les organisations et leurs statuts, les coordonnées des participants, les formations suivies (s'il est impossible de fournir des informations sur la liste de participants, merci de fournir une explication) ;
- d. l'évaluation des activités de formation ou de renforcement de capacités par les participants ;
- e. Tout matériel produit dans le contexte des activités (livres, CD...) ;
- f. le suivi des activités issues des activités de formation ou de renforcement de capacités.

97. Les rapports sur les activités de formation ou de renforcement de capacités doivent décrire les résultats obtenus par rapport aux objectifs énoncés dans la demande et mentionner l'impact des activités de formation ou de renforcement de capacités. Les bénéfices de la formation en termes d'assistance directe aux victimes de la torture doivent également être décrits. Le secrétariat du Fonds se réserve le droit de contacter directement certains participants pour recueillir leurs impressions sur la formation dispensée.

V. VISITES DE PROJETS

A. VISITES DE PROJETS SUR LE TERRAIN

98. Les membres du Conseil d'administration et du secrétariat du Fonds ou d'autres membres de l'ONU doivent effectuer des visites de projets sur le terrain pour rencontrer le personnel de l'organisation responsable de la mise en œuvre du projet, ainsi que des victimes de la torture ou des membres de leur famille bénéficiant de l'aide octroyée par le Fonds, afin de mieux comprendre et d'évaluer le travail accompli, les activités prévues ainsi que la gestion de la subvention. Au cours d'une visite, les fonctionnaires des Nations Unies ou les membres du Conseil d'administration peuvent être accompagnés par des professionnels n'appartenant pas aux Nations Unies dont l'expertise est nécessaire (par exemple: auditeur, traducteur, docteur, etc.). Ces personnes sont alors liées par les règles de l'ONU concernant la non-divulgence de l'information. En règle générale, le secrétariat du Fonds prévient l'organisation visitée à l'avance. Toutefois, des visites inopinées peuvent avoir lieu, le cas échéant. Toutes les organisations doivent coopérer pleinement avec l'évaluateur lors de la visite. Celle-ci fera par la suite l'objet d'un rapport confidentiel à l'intention des membres du Conseil, qui l'examineront lors de leur session annuelle.

99. L'organisation a l'obligation de faciliter la visite, y compris l'organisation de réunions avec l'évaluateur, et l'accès de celui-ci aux dossiers administratifs et financiers.

100. En cas d'évaluation négative, ou incomplète due à l'accès limité aux dossiers, au personnel ou aux bénéficiaires, le secrétariat du Fonds ou le Conseil se réserve le droit d'annuler toute subvention en suspens, d'interrompre le financement du projet ou, le cas échéant, de demander le remboursement total ou partiel de la subvention.

101. Toute organisation soumettant une demande au Fonds pour la première fois doit faire l'objet d'une visite par un fonctionnaire des Nations Unies ou par un membre du Conseil d'administration, avant de recevoir une subvention.

B. COOPÉRATION AVEC LES ORGANISMES DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

102. Des renseignements relatifs aux projets subventionnés par le Fonds peuvent être donnés par le Fonds (spontanément ou sur demande) à des fonctionnaires des Nations Unies en poste dans les bureaux de terrain, ainsi qu'aux représentants locaux d'autres institutions, fonds ou programmes des Nations Unies, tels que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Si une visite d'évaluation par ces fonctionnaires est décidée, le secrétariat du Fonds préviendra à l'avance le responsable du projet et lui demandera sa pleine coopération.

103. Le cas échéant, le secrétariat du Fonds peut informer les représentants des Nations Unies sur place que le Fonds subventionne des projets dans le pays concerné, et dès lors porter à leur connaissance la relation existant entre le Fonds et les organisations responsables de la réalisation de ces projets.

VI. PAIEMENTS

104. Le Secrétariat du Fonds n'assure pas le paiement des subventions mais demande aux Services Financiers des Nations Unies de le faire. Les organisations devront prendre en compte que le Fonds s'efforcera d'assurer le versement des subventions attribuées dans le cadre du cycle régulier au cours des trois premiers mois de l'année d'application de la subvention. Toute erreur ou lacune dans les coordonnées financières et bancaires fournies par les organisations entraînera un retard significatif dans le versement de la subvention (voir les paragraphes 34 à 38, ci-dessus).

A. TRANCHES DE PAIEMENT EN SUSPENS

105. Une subvention pour laquelle certaines conditions doivent être remplies avant versement (généralement la soumission d'informations complémentaires), est une « subvention mise en suspens ». En règle générale, seulement la deuxième tranche de paiement des subventions est mise en suspens, du moins jusqu'à la réception d'un rapport satisfaisant sur l'utilisation de la première tranche, au plus tard le **15 JUILLET** de chaque année.

106. Le versement d'une subvention en suspens peut être annulé si les conditions requises ne sont pas remplies dans le délai imparti. Par conséquent, les organisations ne doivent jamais anticiper les dépenses inscrites dans le budget ni supposer qu'une tranche en suspens va être automatiquement payée.

107. Le montant de la seconde tranche peut être réduit et ajusté par le secrétariat, sur la base du rapport intermédiaire à propos de l'usage réservé à la première tranche.

108. En principe, une deuxième tranche non versée le **1^{er} OCTOBRE** est automatiquement annulée. Les rapports concernant la seconde tranche non versée ne sont pas admissibles.

B. SUSPENSION D'UN PAIEMENT

109. Si l'information concernant un projet évolue vers un dépassement des prévisions budgétaires ou vers une mauvaise gestion, le secrétariat peut décider, éventuellement après consultation du président du Conseil d'administration, de suspendre le paiement de la subvention correspondante ou de demander au responsable du projet de ne pas exécuter la réalisation des tranches budgétaires d'une subvention déjà versée jusqu'à ce que la situation ait été clarifiée.

VII. MAUVAISE GESTION OU FRAUDE

110. Si le Conseil d'administration et/ou le secrétariat détecte une mauvaise gestion ou une fraude au sein d'une organisation financée par le Fonds, ladite organisation sera exclue de la procédure de demande de subvention pour les cinq années suivant la restitution des fonds ou une autre résolution satisfaisant du problème. Une fois ce délai de cinq ans écoulé, toute nouvelle demande sera considérée comme une première candidature et nécessitera la visite d'un membre des Nations Unies ou du Conseil d'administration, avant le versement de la subvention. Le Conseil d'administration prendra également toutes les mesures utiles pour vérifier de manière satisfaisante que les mauvaises pratiques détectées, y compris les contrôles internes insuffisants et les problèmes relatifs à la gouvernance, ont été résolues.

111. La présentation d'une information erronée dans les documents requis et, en particulier, dans le questionnaire financier annuel, sera considérée et traitée comme un cas de mauvaise gestion ou de fraude. La non-présentation des documents justificatifs requis concernant la gestion financière des subventions du Fonds, peut être, de même, considérée comme mauvaise gestion ou fraude.

112. Le Conseil d'administration se réserve le droit d'adopter toute mesure appropriée aux circonstances, y compris l'estimation du montant ayant fait l'objet de la mauvaise gestion ou détourné, et de réclamer son remboursement et/ou d'entamer une action en justice.

VIII. REMBOURSEMENT D'UNE SUBVENTION

113. Outre les cas de mauvaise gestion ou de fraude indiqués plus haut, le secrétariat du Fonds ou le Conseil peut réclamer le remboursement total ou partiel d'une subvention, dans les cas suivants :

- a. Le projet n'a pas été exécuté, totalement ou partiellement.
- b. La subvention a été utilisée pour des dépenses autres que celles mentionnées dans le budget prévisionnel présenté et approuvé par le Conseil.
- c. Les rapports narratif ou financier ne sont pas présentés dans les délais impartis par le Conseil ou par le secrétariat.
- d. Le rapport narratif ou financier présenté n'est pas considéré comme satisfaisant.

- e. Le projet reçoit une évaluation négative après une visite.
- f. Toute autre raison justifiant le remboursement aux yeux du Conseil ou du secrétariat du Fonds.

114. Le secrétariat du Fonds tiens à jour un registre des organisations auxquelles il a été demandé de rembourser une subvention, et tout particulièrement de celles qui n'ont pas satisfait à cette demande, et se réserve le droit de transmettre ces informations aux autres donateurs ou partenaires.

IX. AUDITION DES RESPONSABLES DE PROJET

115. Lors de sa session annuelle, le Conseil d'administration peut entendre des responsables de projet. Ces auditions doivent être sollicitées auprès du secrétariat du Fonds. Les frais de déplacement liés à ces auditions ne sont pas pris en charge par les Nations Unies ni par le Fonds.

116. Le Conseil d'administration peut demander à un responsable de projet de présenter les activités de son organisation en personne, auquel cas les frais de déplacement seront pris en charge par le Fonds.

X. AIDE D'URGENCE ET APPEL SPECIAL A PROJETS

117. Les organisations qui reçoivent déjà de l'aide du Fonds ainsi que de nouvelles organisations pourront présenter des demandes d'aide d'urgence et d'assistance spécifique.

A. SUBVENTIONS D'URGENCE POUR LES ORGANISATIONS

118. Une subvention d'urgence ne sera considérée recevable qu'en cas de situation exceptionnelle liée à une augmentation soudaine du nombre de victimes due à une crise humanitaire, y compris les conflits armés, les guerres et les catastrophes naturelles, sous réserve de la disponibilité des fonds. Des subventions d'urgence pourront également être concédées lorsque ces crises se traduisent par une situation grave dans laquelle l'organisation est dans l'impossibilité de poursuivre son assistance aux victimes ou lorsque ses capacités sont significativement réduites (par exemple après destruction des locaux) afin de permettre à l'organisation de reprendre ses activités. Les organisations devront justifier la nature de l'urgence.

119. Les organisations peuvent envoyer leurs demandes de subvention d'urgence à tout moment pendant l'année. Une subvention d'urgence ne peut être renouvelée ou prolongée et couvre une période de 12 mois maximum. L'aide d'urgence ne sera pas accordée en cas de simples difficultés financières que pourraient rencontrer les organisations bénéficiaires pendant la période inter-sessionnelle.

B. SUBVENTIONS D'URGENCE POUR VICTIMES DE LA TORTURE

120. Sous réserve des fonds disponibles et à titre exceptionnel, une victime de torture peut demander une aide d'urgence, dans le cas où il n'existe pas dans son pays de programme financé par le Fonds ou à tout autre programme pertinent apportant l'assistance nécessaire. La demande doit être accompagnée d'un certificat médical attestant que la victime souffre de séquelles de la torture, ainsi que tout autre type de document prouvant que la personne est une

victime de la torture (contexte dans lequel la torture a eu lieu, identification des tortionnaires, nature la torture subie, séquelles, nature de l'aide demandée, évaluation des coûts d'une telle assistance, etc.) Lorsqu'une assistance médicale est demandée, un rapport médical détaillé doit être fourni, expliquant avec précision dans quelle proportion la souffrance de la victime résulte des tortures subies, quels sont les besoins de la victime en assistance médicale et quel en est le coût estimé.

C. APPELS SPÉCIAUX A PROJETS

121. A titre exceptionnel, le Conseil d'administration pourra autoriser les organisations à présenter une demande pour des projets qui seront exécutés dans les régions ou zones thématiques identifiées comme prioritaires par le Conseil d'administration par le biais d'appels spéciaux à candidatures ou en rapport avec les appels annuels réguliers.

D. DISPOSITIONS GÉNÉRALES APPLICABLES A L'AIDE D'URGENCE ET A L'APPEL SPECIAL A PROJETS

122. Lorsqu'une demande de subvention d'urgence ou une demande dans le cadre d'un appel spécial à projets est présentée, les organisations n'ayant pas reçu de subvention du Fonds lors des années précédentes devront remplir les conditions applicables aux nouveaux demandeurs (voir paragraphe 56 *supra*). Avant de présenter une demande pour une subvention d'urgence ou dans le cadre d'un appel spécial à projets, les organisations recevant déjà une subvention du Fonds doivent s'assurer qu'elles ont présenté les rapports sur l'utilisation des subventions précédents dans les délais établis, et que ceux-ci ont été jugés satisfaisants.

123. Les projets de subvention d'urgence ou dans le cadre d'un appel spécial à projets recevront la visite d'un membre du personnel des Nations Unies ou d'un membre du Conseil d'administration avant que la subvention ne soit versée. Toutes les dispositions relatives aux visites sur le terrain des projets figurant au chapitre V seront applicables aux projets de subvention d'urgence ou dans le cadre d'un appel spécial à projets.

124. Les organisations recevant une subvention devront présenter des rapports intérimaires et des rapports narratifs et financiers définitifs sur l'utilisation de la subvention d'urgence ou dans le cadre d'un appel spécial à projets concédée, dans les délais fixés par le secrétariat du Fonds. Toutes les subventions d'urgence et spéciales dont le montant est égal ou supérieur à 50 000 dollars des États-Unis feront l'objet d'un audit par un auditeur externe certifié sur l'utilisation de la subvention versée par le Fonds. Toutes les dispositions relatives au remboursement des subventions figurant au chapitre VIII seront applicables aux subventions d'urgence ou dans le cadre d'un appel spécial.

125. Le montant de la subvention d'urgence ou spéciale sera examiné selon chaque cas, en fonction de la nature du projet et de la disponibilité de fonds et, en règle générale, ne pourra pas être supérieur à 100 000 dollars des États-Unis.

XI. UTILISATION DU LOGO DES NATIONS UNIES ET DU HAUT COMMISSARIAT DES DROITS DE L'HOMME (HCDH)

126. Les organisations subventionnées par le Fonds ne doivent sous aucun prétexte utiliser le logo des Nations Unies.

127. Les organisations désireuses d'utiliser le logo du HCDH, pendant la période durant laquelle elles recevraient des subventions du Fonds, doivent contacter le secrétariat pour obtenir son autorisation par écrit et des instructions sur la procédure à suivre.

**CYCLES DE SUBVENTIONS DES FONDS INTERNATIONAUX D'ASSISTANCE AUX VICTIMES DE VIOLATIONS DES DROITS DE
L'HOMME ET DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE**

Fonds Année	Fonds des Nations Unies pour le Chili / pour les victimes de la torture	Fonds des Nations Unies pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage	Fonds des Nations Unies en faveur des victimes de la traite des personnes	Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale
1978	Création du Fonds pour le Chili			
1980	<u>2^{ème} session</u> . Premières attributions de subventions. Montant accordé : 101 250 USD			
1981	Extension du mandat du Fonds aux victimes de torture dans le monde			
1983	<u>1^{ère} et 2^{ème} sessions</u> . Premières attributions de subventions.			
1986	<u>5^{ème} session</u> Montant accordé : 1,2 million USD Le Conseil prend l'habitude d'attribuer la quasi-totalité des sommes disponibles.			
1988	<u>7^{ème} session</u> Montant accordé : 900 000 USD			

Fonds Année	Fonds des Nations Unies pour le Chili / pour les victimes de la torture	Fonds des Nations Unies pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage	Fonds des Nations Unies en faveur des victimes de la traite des personnes	Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale
1990	<u>9^{ème} session</u> Subventions éligibles : 90 Subventions accordées : 61 % de demandes satisfaites : 67,7% Montant accordé : 1,7 million USD. Le Conseil n'a pas attribué de subvention à certains projets éligibles car il a estimé qu'ils ne relevaient finalement pas du mandat du Fonds ou que des informations complémentaires étaient requises.			
1991	<u>10^{ème} session</u> Subventions éligibles : 104 Subventions accordées : 72 % de demandes satisfaites : 69,2% Montant accordé : 2,2 millions USD	Création du Fonds pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage		
1995	<u>14^{ème} session</u> Montant demandé : 5,8 millions USD Montant accordé : 2,7 millions USD % accordé du montant demandé: 47%			

Fonds Année	Fonds des Nations Unies pour le Chili / pour les victimes de la torture	Fonds des Nations Unies pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage	Fonds des Nations Unies en faveur des victimes de la traite des personnes	Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale
1997	<u>16^{ème} session</u> Subventions éligibles : 117 Subventions accordées : 104 % de demandes satisfaites : 89% Montant demandé : 6,8 millions USD Montant accordé : 3 millions USD % accordé du montant demandé: 45%	<u>3^{ème} session</u> . Attribution des premières subventions. Subventions accordées : 3 Montant accordé : 10 250 USD		
1998	<u>17^{ème} session</u> Subventions éligibles : 118 Subventions accordées : 114 % de demandes satisfaites : 97% Montant demandé : 6,8 millions USD Montant accordé : 4,2 millions USD % accordé du montant demandé: 62%	Report de la session en raison de l'insuffisance des contributions.		
1999	<u>18^{ème} session</u> Subventions éligibles : 139 Subventions accordées : 133 % de demandes satisfaites : 96% Montant demandé : 8,2 millions USD Montant accordé : 5,1 millions USD % accordé du montant demandé: 61%	<u>4^{ème} session</u> Subventions éligibles : 23 Subventions accordées : 5 % de demandes satisfaites : 21,7% Montant demandé : 800 000 USD Montant accordé : 27 000 USD % accordé du montant demandé: 3,3%		

Fonds Année	Fonds des Nations Unies pour le Chili / pour les victimes de la torture	Fonds des Nations Unies pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage	Fonds des Nations Unies en faveur des victimes de la traite des personnes	Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale
2000	<u>19^{ème} session</u> Subventions éligibles : 188 Subventions accordées : 143 % de demandes satisfaites : 76% Montant demandé : 10,1 millions USD Montant accordé : 7 millions USD % accordé du montant demandé: 70%	<u>5^{ème} session</u> Subventions éligibles : 25 Subventions accordées : 17 % de demandes satisfaites : 68% Montant demandé : 552 236 USD Montant accordé : 83 500 USD % accordé du montant demandé: 15,1%		
2001	<u>20^{ème} session</u> Subventions éligibles : 192 Subventions accordées : 187 % de demandes satisfaites : 97% Montant demandé : 11 millions USD Montant accordé : 8 millions USD % accordé du montant demandé: 72%	<u>6^{ème} session</u> Subventions éligibles : 23 Subventions accordées : 18 % de demandes satisfaites : 78,2% Montant demandé : 330 000 USD Montant accordé : 148 700 USD % accordé du montant demandé: 45%		
2002	<u>21^{ème} session</u> Subventions éligibles : 204 Subventions accordées : 169 % de demandes satisfaites : 83% Montant demandé : 12 millions USD Montant accordé : 6,9 millions USD % accordé du montant demandé: 57,4%	<u>7^{ème} session</u> Subventions éligibles : 39 Subventions accordées : 21 % de demandes satisfaites : 53,8% Montant demandé : 600 000 USD Montant accordé : 121 000 USD % accordé du montant demandé: 20,1%		Création du Fonds au profit des victimes

Fonds Année	Fonds des Nations Unies pour le Chili / pour les victimes de la torture	Fonds des Nations Unies pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage	Fonds des Nations Unies en faveur des victimes de la traite des personnes	Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale
2003	<u>22^{ème} session</u> Subventions accordées : 186 Montant demandé : 13 millions USD Montant accordé : 7 millions USD % accordé du montant demandé : 53,8%	<u>8^{ème} session</u> Subventions éligibles : 55 Subventions accordées : 28 % de demandes satisfaites : 50,9% Montant demandé : 743 990 USD Montant accordé : 130 920 USD % accordé du montant demandé : 17,6%		
2004	<u>23^{ème} session</u> Subventions accordées : 172 Montant accordé : 6,7 millions USD	<u>9^{ème} session</u> Subventions éligibles : 43 Subventions accordées : 20 % de demandes satisfaites : 46,5% Montant demandé : 553 275 USD Montant accordé : 150 700 USD % accordé du montant demandé : 27,2%		<u>1^{ère} session du Conseil de direction</u> . Discussions stratégiques
2005	<u>24^{ème} session</u> Subventions accordées : 186 Montant accordé : 8,5 millions USD	<u>10^{ème} session</u> Subventions éligibles : 63 Subventions accordées : 25 % de demandes satisfaites : 39,6% Montant demandé : 696 057 USD Montant accordé : 215 330 USD % accordé du montant demandé : 30,9%		<u>2^{ème} session</u> . Discussions stratégiques

Fonds Année	Fonds des Nations Unies pour le Chili / pour les victimes de la torture	Fonds des Nations Unies pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage	Fonds des Nations Unies en faveur des victimes de la traite des personnes	Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale
2006	<u>25^{ème} session</u> Subventions accordées : 165 Montant accordé : 8,7 millions USD	<u>11^{ème} session</u> Subventions éligibles : 89 Subventions accordées : 47 % de demandes satisfaites : 52,8%		<u>3^{ème} session</u> . Discussions stratégiques
2007	Modification du cycle de subventions. Organisation de deux sessions annuelles, en février et octobre. <u>26^{ème} session</u> Subventions accordées : 13 Montant accordé : 399 000 USD <u>27^{ème} session</u> Subventions accordées : 191 Montant accordé : 8,5 millions USD	<u>12^{ème} session</u> Subventions éligibles : 129 Subventions accordées : 33 % de demandes satisfaites : 25,5% Montant demandé : 1,6 millions USD Montant accordé : 269 200 USD % accordé du montant demandé: 16,8%		<u>4^{ème} session</u> : Décision d'entreprendre des activités en RDC et en Ouganda 42 projets soumis au Conseil de direction Sélection de 16 projets en RDC et 18 en Ouganda
2008	<u>28^{ème} session</u> Subventions accordées : 43 Montant accordé : 1,2 millions USD <u>29^{ème} session</u> (2008) et <u>30^{ème} session</u> (2009) Subventions accordées : 205 Montant accordé : 10,6 millions USD	<u>13^{ème} session</u> Subventions éligibles : 181 Subventions accordées : 71 % de demandes satisfaites : 39,2% Montant demandé : 2,4 millions USD Montant accordé : 733 109 USD % accordé du montant demandé: 30,5%		Notifications aux Chambres préliminaires I et II concernant les projets à entreprendre en Ouganda et en RDC Autorisation du lancement des projets par les Chambres préliminaires Lancement de 13 projets en RDC et 17 en Ouganda

Fonds Année	Fonds des Nations Unies pour le Chili / pour les victimes de la torture	Fonds des Nations Unies pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage	Fonds des Nations Unies en faveur des victimes de la traite des personnes	Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale
2009	<u>31^{ème} session (2009) et 32^{ème} session (2010)</u> Subventions éligibles : 260 Subventions accordées : 230 % de demandes satisfaites : 88,4% Montant demandé : 19,5 millions USD Montant accordé : 11,3 millions USD % accordé du montant demandé: 57,9%	<u>14^{ème} session</u> Subventions éligibles : 289 Subventions accordées : 63 % de demandes satisfaites : 21,8% Montant demandé : 3,8 millions USD Montant accordé : 726 090 USD % accordé du montant demandé: 19,1%		<u>6^{ème} session</u> . Extension des activités en Ouganda et RDC. Décision d'entreprendre des activités en RCA Première notification à la Chambre préliminaire II de la décision d'entreprendre des activités en RCA Réponse de la Chambre sollicitant une nouvelle notification après sélection d'activités spécifiques en RCA
2010	<u>33^{ème} session</u> Subventions éligibles : 325 Subventions accordées : 303 % de demandes satisfaites : 93,2% Montant demandé : 21,5 millions USD Montant accordé : 9,5 millions USD % accordé du montant demandé: 44,1%	<u>15^{ème} session</u> Subventions éligibles : 243 Subventions accordées : 61 % de demandes satisfaites : 25,1% Montant demandé : 3,7 millions USD Montant accordé : 555 115 USD % accordé du montant demandé: 15%	Création du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes	<u>7^{ème} session</u> . Discussions stratégiques.
2011	<u>34^{ème} session</u> Subventions accordées : 36 Montant accordé : 906 300 USD	<u>16^{ème} session</u> Subventions éligibles : 318 Subventions accordées : 52	<u>1^{ère} session</u> Lancement du premier appel à propositions dans le cadre du	<u>8^{ème} session</u> Émission de l'appel à manifestation d'intérêts pour le

Fonds Année	Fonds des Nations Unies pour le Chili / pour les victimes de la torture	Fonds des Nations Unies pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage	Fonds des Nations Unies en faveur des victimes de la traite des personnes	Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale
	Report de la 35 ^{ème} session en raison des difficultés à trouver des candidats pour siéger au Conseil d'administration	% de demandes satisfaites : 16,3% Montant demandé : 4,1 millions USD Montant accordé : 497 000 USD % accordé du montant demandé: 12,1%	Mécanisme de microfinancement. <u>2^{ème} session</u> : premières attributions de subventions. Subventions éligibles : 250 Subventions accordées : 12 % de demandes satisfaites : 4,8% <u>3^{ème} et 4^{ème} sessions</u>	lancement d'activités en RCA. Demandes reçues : 19 Subventions accordées (2012) : 6
2012	<u>35^{ème} session</u> Subventions éligibles : 295 Subventions accordées : 242 % de demandes satisfaites : 82% Montant demandé : 19,6 millions USD Montant accordé : 7 millions USD % accordé du montant demandé: 35,7% <u>36^{ème} session</u> Subventions éligibles : 266 Subventions accordées : 257 % de demandes satisfaites : 96,6% Montant demandé : 14,8 millions USD Montant accordé : 7,1 millions USD % accordé du montant demandé: 47,9%	<u>17^{ème} session</u> Subventions éligibles : 318 Subventions accordées : 52 % de demandes satisfaites : 16,3%	<u>5^{ème} et 6^{ème} sessions</u>	<u>9^{ème} session</u> . Extension des activités en Ouganda et RDC. Seconde notification à la Chambre préliminaire II de la décision d'entreprendre des activités en RCA contenant les projets sélectionnés Autorisation du lancement des projets par la Chambre

Fonds Année	Fonds des Nations Unies pour le Chili / pour les victimes de la torture	Fonds des Nations Unies pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage	Fonds des Nations Unies en faveur des victimes de la traite des personnes	Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale
2013	<p><u>37^{ème} session</u>. Discussions stratégiques.</p> <p><u>38^{ème} session</u></p> <p>Subventions éligibles : 288 Subventions accordées : 263 % de demandes satisfaites : 91,3% Montant demandé : 14,9 millions USD Montant accordé : 6,8 millions USD % accordé du montant demandé: 45,6%</p>	<p><u>18^{ème} session</u></p> <p>Subventions éligibles : 81 Subventions accordées : 35 % de demandes satisfaites : 43,2% Montant demandé : 1,1 million USD Montant accordé : 400 000 USD % accordé du montant demandé: 36,3%</p>		<p><u>10^{ème} session</u>. Extension des activités en Ouganda et RDC.</p> <p>Décision de suspendre le lancement des activités du Fonds en RCA en raison de la mauvaise situation sécuritaire</p> <p>Décision de lancement d'un nouvel appel à manifestation d'intérêts en Ouganda. Sélection de 6 nouveaux projets en 2015</p>
2014	<p><u>40^{ème} session</u></p> <p>Subventions éligibles : 257 Subventions accordées : 190 % de demandes satisfaites : 73,9% Montant demandé : 14,7 million USD Montant accordé : 6,3 millions USD % accordé du montant demandé: 42,8%</p>	<p><u>19^{ème} session</u></p> <p>Subventions éligibles : 93 Subventions accordées : 44 % de demandes satisfaites : 47,3% Montant demandé : 1,4 million USD Montant accordé : 588 900 USD % accordé du montant demandé: 42%</p>	<p>Lancement du 2^{ème} cycle de subventions dans le cadre du Mécanisme de microfinancement.</p> <p>Subventions accordées : 19</p>	<p><u>11^{ème} session</u>. Extension des projets en RDC et en Ouganda.</p> <p>Maintien de la suspension des activités en RCA.</p>
2015	<p><u>41^{ème} session</u>. Discussions stratégiques.</p> <p><u>42^{ème} session</u>.</p>	<p><u>20^{ème} session</u>.</p>		<p><u>12^{ème} session</u>. Extension des projets en RDC et en Ouganda.</p> <p>Maintien de la suspension des activités en RCA.</p>

BIBLIOGRAPHIE

1. MANUELS ET MONOGRAPHIES

- AMBOS Kai, LARGE Judith, WIERDA Marieke (ed.), *Building a future on peace and justice: studies on transitional justice, peace and development: the Nuremberg Declaration on Peace and Justice*, Springer, Berlin, 2009, 572 p.
- ANDERSSON Nils, LAGOT Daniel (dir.), *Responsabilité de protéger et guerres « humanitaires ». Le cas de la Libye*, L'Harmattan, Paris, 2012, 155 p.
- ASCENSIO Hervé, DECAUX Emmanuel, PELLET Alain, *Droit international pénal*, Pedone, Paris, 2012, 1280 p.
- BADERIN Mashood, MCCORQUODALE Robert (ed.), *Economic, social and cultural rights in action*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 499 p.
- BASSIOUNI M. Cherif, *The Statute of the International Criminal Court: A Documentary History*, Transnational Publishers Inc. Ardsley, New York, 1999, 824 p.
- BEN ACHOUR Rafâa, LAGHMANI Slim, *Les droits de l'homme, une nouvelle cohérence pour le droit international ?*, Pedone, Paris, 2008, 330 p.
- BETTATI Mario, KOUCHNER Bernard, *Le devoir d'ingérence*, Denoël, Paris, 1987, 300 p.
- BOISSON DE CHAZOURNES Laurence, QUEGUINER Jean-François, et VILLALPANDO Santiago (dir.), *Crimes de l'histoire et réparations : les réponses du droit et de la justice*, Bruylant, Bruxelles, 2004, 401 p.
- BETTATI Mario, *Droit humanitaire*, Dalloz, Paris, 2012, 321 p.
- BIAD Abdelwahab, *Droit international humanitaire*, Ellipses, Paris, 2006, 139 p.
- BOLLECKER-STERN Brigitte, *Le préjudice dans la théorie de la responsabilité internationale*, Pedone, Paris, 1973, 382 p.
- BONNEAU Karine, *Le droit à réparation des victimes, Evolution du droit international et son application au Chili*, juin 2003, Editions universitaires européennes, Sarrebruck, 2011, 664 p.
- BORIES Clémentine (dir.), *Un droit administratif global? Actes du colloque organisé les 16 et 17 juin 2011*, Pédone, Paris, 2012, 394 p.

- BOTTIGLIERO Ilaria, *Redress for victims of crimes under international law*, Martinus Nijhoff, Leiden - Boston, 2004, 304 p.
- BOULOC Bernard, *Procédure pénale*, Précis Dalloz, Paris, 2012.
- BRAUMAN Rony, *L'action humanitaire*, Flammarion, Paris, 2000, 128 p.
- CARREAU Dominique, *Droit international*, Pedone, Paris, 2004, 688 p.
- CARREAU Dominique, LAGARDE Paul, SYNDET Hervé (dir.), *Répertoire de droit international*, Dalloz, Paris, 1998
- CASSESE Antonio, GAETA Paola, JONES John R.W.D. (dir.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2002, 2355 p.
- CASTILLON Richard, *Les réparations allemandes : deux expériences, 1919-1932, 1945-1952*, Presses Universitaires de France, Paris, 1953, 198 p.
- COLLECTIF, *Humanité et droit international : Mélanges René-Jean Dupuy*, Paris, Pedone, Paris, 1991, 382 p.
- COMBACAU Jean, SUR Serge, *Droit international public*, Montchrestien-Lextenso éditions, Paris, 2010, 820 p.
- CORTEN Olivier, KLEIN Pierre, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ? : les possibilités d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention*, Bruylant, Bruxelles, 1992, 283 p.
- D'ASPREMONT Jean, DE HEMPTINNE Jérôme, *Droit international humanitaire*, Pedone, Paris, 2012, 508 p.
- DE BROUWER Anne-Marie L.M., *Supranational Criminal Prosecution of Sexual Violence, The ICC and the Practice of the ICTY and the ICTR*, Intersentia, Antwerp-Cambridge, 2005, 570 p.
- DECAUX Emmanuel (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme, enjeux et défis d'une réforme*, Pedone, Paris, 2006, 348 p.
- DE FEYTER Koen, PARMENTIER Stephan, BOSSUYT Marc, LEMMENS Paul (ed.), *Out of the ashes: reparation for victims of gross and systematic human rights violations*, Intersentia, Antwerp-Cambridge, 2005, 522 p.

- DE FROUVILLE Olivier, *Les procédures thématiques: une contribution efficace des Nations Unies à la protection des droits de l'homme*, Pedone, Paris, 1996, 139 p.
- DE GREIFF Pablo (ed.), *The Handbook of reparations*, Oxford University Press, Oxford, 2006, 1021 p.
- DIPLA Haritini, *La responsabilité de l'État pour violation des droits de l'homme*, Pedone, Paris, 1994, 113 p.
- DURAND Bernard, POIRIER Jean, ROYER Jean-Pierre (dir.), *La douleur et le droit*, Presses Universitaires de France, Paris, 514 p.
- DWERTMANN Eva, *The Reparation System of the International Criminal Court. Its Implementation, Possibilities and Limitations*, Martinus Nijhoff publishers, Leiden - Boston, 2010, 359 p.
- EIDE Asbjorn, KRAUSE Catarina, ROSAS Allan, *Economic, social and cultural rights: a textbook*, Martinus Nijhoff publishers, Leiden - Boston, 2001, 785 p.
- FERNANDEZ Julian, PACREAU Xavier (dir.), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale, commentaire article par article*, Pedone, Paris, 2012, 2459 p.
- FERSTMAN Carla, GOETZ Mariana, STEPHENS Alan (ed.), *Reparations for victims of genocide, war crimes and crimes against humanity, systems in place and systems in the making*, Martinus Nijhoff publishers, Leiden - Boston, 2009, 575 p.
- FLAUSS Jean-François (dir.), *La protection internationale des droits de l'homme et les droits des victimes*, Publication de l'Institut international des droits de l'homme, Institut René Cassin de Strasbourg, Bruylant, Bruxelles, 2009, 266 p.
- GARAPON Antoine, *Peut-on réparer l'histoire? colonisation, esclavage, shoah*, Odile Jacob, Paris, 2008, 287 p.
- GIUDICELLI-DELAGE Geneviève, LAZERGES Christine (dir.), *La victime sur la scène pénale en Europe*, Presses Universitaires de France, Paris, 2008, 286 p.
- HAJJAMI Nabil, *La responsabilité de protéger*, Bruylant, Bruxelles, 2013, 577 p.
- HOLTZMANN Howard M., KRISTJÁNSDÓTTIR Edda, *International Mass Claims Processes: Legal and Practical Perspectives* ; prepared under the auspices of the Permanent Court of Arbitration, Steering Committee on International Mass Claims, Oxford University Press, Oxford, 2007, 462 p.

- JEANGENE VILMER Jean-Baptiste, *Réparer l'irréparable : les réparations aux victimes devant la Cour pénale internationale*, Presses Universitaires de France, Paris, 2009, 200 p.
- KARSTEDT Susanne, *Legal institutions and collective memories*, Hart Publishing, Oxford, 2009, 409 p.
- KARUNATILLEKE Kesera, *Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (F.I.S.E. – U.N.I.C.E.F.)*, Pedone, Paris, 1967, 319 p.
- LABEYRIE-MENACHEM Catherine, *Les institutions spécialisées. Problème juridiques et diplomatiques de l'administration internationale*, Pedone, Paris, 1953, 168 p.
- LAGRANGE Evelyne, SOREL Jean-Marc. (dir.), *Traité de droit des organisations internationales*, LGDJ, Lextenso éditions, Paris, 2013, 1197 p.
- LEE Roy S. (ed.), *The International Criminal Court - The making of the Rome statute, Issues, Negotiations, Results*, Kluwer Law International, The Hague, 1999, 657 p.
- LOPEZ Gérard, FILIZZOLA Gina, *Victimes et victimologie*, Presses Universitaires de France, Paris, 1995, 128 p.
- MABANGA Ghislain M., *La victime devant la Cour pénale internationale : partie ou participant ?*, L'Harmattan, Paris, 2009, 176 p.
- MARTINEAU Anne-Charlotte, *Les juridictions pénales internationalisées, un nouveau modèle de justice hybride ?*, Pedone, Paris, 2007, 300 p.
- MITRANY David, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, Oxford University Press, Oxford, 1943, 60 p.
- MULLER Pierre, *Les politiques publiques, Que sais-je*, Presses Universitaires de France, Paris, 2011, 126 p.
- MYRDAL Gunnar, *Le défi du monde pauvre*, Gallimard, Paris, 1971.
- PAYNE Cymie R., SAND Peter H. (ed.), *Gulf War Reparations and the UN Compensation Commission*, Oxford University Press, Oxford, 2011, 372 p.
- PELLET Alain, NÈGRE Céline, TAMAMIAN Kegham, *Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire?*, Problème politiques et sociaux, dossiers d'actualité mondiale, No 758-759, 1^{er} décembre - 22 décembre 1995, La documentation française, Paris, 1995, 130 p.

- PRADEL Jean, *Droit pénal comparé*, Précis Dalloz, Paris, 2008, 892 p.
- RAZESBERGER Florian, *The International Criminal Court : The Principle of Complementarity*, Peter Lang, Berne, 2006, 201 p.
- RODLEY Nigel, *The treatment of prisoners under international law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, 479 p.
- RUSSBACH Olivier, *ONU contre ONU, le droit international confisqué*, La Découverte, Paris, 1994, 310 p.
- SALMON Jean (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, 1198 p.
- SCHABAS William A., *The International Criminal Court. A Commentary on the Rome Statute*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 1259 p.
- SCIORA Romuald, STEVENSON Annick, *Planète ONU, les Nations Unies face aux défis du XXI^e siècle*, Editions du Tricorne, Genève, 2009, 296 p.
- SHELTON Dinah, *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford University Press, Oxford, 2005, 502 p.
- SOREL Jean-Marc, *Droit des organisations internationales*, L'Hermès, Lyon, 1997, 160 p.
- SUDRE Frédéric, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Presses Universitaires de France, Paris, 2015, 976 p.
- STIGEN Jo, *The Relationship between the International Criminal Court and National Jurisdictions. The Principle of Complementarity*, Martinus Nijhoff publishers, Leiden - Boston, 2008, 533 p.
- TERGALISE NGA ESSOMBA Séraphine, *La protection des droits de l'accusé devant la Cour pénale internationale*, L'Harmattan, Paris, 2012, 654 p.
- TOUZE Sébastien, DECAUX Emmanuel (dir.), *La prévention des violations des droits de l'homme. Actes du colloque des 13 et 14 juin 2013*, Pedone, Paris, 2015, 230 p.
- TRIFFTERER Otto, *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court – Observers' notes, article by article -*, C.H. Beck (Munich), Hart Publishing (Oxford), Nomos (Baaden-Baden), 2008, 1954 p.

- TURGIS Noémie, *La justice transitionnelle en droit international*, Bruylant, Bruxelles, 2014, 642 p.
- WEIL Prosper, *Le droit international en quête de son identité, cours général de droit international public*, Académie de droit international, tiré à part du recueil des cours, tome 237 (1992-VI), Martinus Nijhoff Publishers, The Hague - Boston - London, 1996.

2. ARTICLES

- ABI-SAAB Georges, « Droits de l’homme et développement : quelques éléments de réflexion », *Annuaire africain de droit international*, vol. 3, 1995, pp. 3-10.
- ABLINE Gaël, « La désignation des juges et du procureur de la Cour pénale internationale », *Journal du droit international*, 2004, pp. 465-490.
- ABRAVANEL-JOLLY Sabine, « Fonds de garantie », Répertoire civil Dalloz, Paris, janvier 2012, 52 p.
- ALGER Chadwick F., « Fonctionnalisme et intégration », *Revue internationale des sciences sociales*, UNESCO, vol. XXIX, No. 1, 1977, pp. 77-100.
- ALIE Maryse, « Cour pénale internationale : une montagne accouchant d’une souris ? Observations sur les premiers jugements dans les affaires Lubanga et Ngudjolo », in BERNARD Diane, SCALIA Damien (dir.), *Vingt ans de justice internationale pénale*, La Chartre, Bruxelles, 2014, pp. 237-256.
- ALSTON Philip, “No rights to complain about being poor: the need for an optional protocol to the economic rights Covenant”, in EIDE Asbjorn, HELGESEN Jan (ed.), *The Future of Human Rights Protection in a Changing World*, Norwegian University Press, Oslo, 1991, pp. 79-100.
- ASCENSIO Hervé, « La notion de juridiction internationale en question », in Société française de droit international, *La juridictionnalisation du droit international, colloque de Lille*, Pedone, Paris, 2003, pp. 163-202.

- ASCENSIO Hervé, « L'extraterritorialité comme instrument. Contribution aux travaux du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies sur les droits de l'homme et entreprises transnationales et autres entreprises », 2011¹⁷⁵⁹
- BASSIOUNI M. Cherif, "International Recognition of Victims' Rights", *Human Rights Law Review*, Issue 6, 2006, pp. 203-279.
- BASSIOUNI M. Cherif, "Article 75: reparations to victims"; "article 79: Trust Fund", in BASSIOUNI M. Cherif (dir.), *The Legislative History of the International Criminal Court, vol. 2: an Article by Article Evolution of the Statute*, Transnational publishers, New York, 2005, pp. 544-549 et 570-572.
- BITTI Gilbert, « Les victimes devant la Cour pénale internationale : les promesses faites à Rome ont-elles été tenues ? », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, No. 2, 2011, pp. 293-343.
- BOISSON DE CHAZOURNES Laurence, CAMPANELLI Danio, "The United Nations Compensation Commission : Time for an Assessment ?", in FISCHER-LESCANO Andreas *et al.* (ed.), *Frieden in Freiheit = Peace in liberty = Paix en liberté : Festschrift für Michael Bothe zum 70. Geburtstag*, Nomos, Baden-Baden, 2008, pp. 3-17.
- BONNEAU Karine, « Le droit à réparation des victimes de violations des droits de l'homme : le rôle pionnier de la Cour interaméricaine des droits de l'homme », *Droits fondamentaux*, No. 6, janvier-décembre 2006¹⁷⁶⁰
- CANÇADO TRINDADE Antônio Augusto, "Genesis and evolution of the State's duty to provide reparation for damages to rights inherent to the human person", in COLLECTIF, *L'homme et le droit, Mélanges en hommage au Professeur Jean-François Flauss*, Pedone, Paris, 2014, pp. 145-179.
- CHARPENTIER Jean, « Quelques réflexions sur la personnalité juridique des organisations internationales : réalité ou fiction ? », in COLLECTIF, *Le droit des organisations internationales. Recueil d'études à la mémoire de Jacques Schwob*, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 3-17.

¹⁷⁵⁹ [https://www.univ-paris1.fr/fileadmin/IREDIES/Contributions_en_ligne/H._ASCENSIO/Extraterritorialite__droits_de_l__homme_et_entreprises.pdf]

¹⁷⁶⁰ [http://droits-fondamentaux.u-paris2.fr/sites/default/files/publication/le_droit_a_reparation_des_victimes_de_violations_des_droits_de_lhomme.pdf]

- CHAUMONT Charles M., « La signification du principe de spécialité des organisations internationales, in COLLECTIF, *Mélanges offerts à Henri Rolin : problèmes de droit des gens*, Pedone, Paris, 1964, pp. 55-66.
- COLLIARD Claude-Albert, « L'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies de la Déclaration sur le droit au développement », *Annuaire français de droit international*, vol. 33, 1987, pp. 614-628.
- COMEAU Pauline, “Voluntary Torture Fund Faces Cash Flows Problems for First Time”, *Human Rights Tribune*, Fall 1992, pp. 20-21.
- COTTEREAU Gilles, « Responsabilité de l'Iraq : aperçu sur les indemnisations urgentes des personnes physiques », *Annuaire Français de Droit International*, vol. 41, 1995, pp. 151-167.
- CROOK John, “The United Nations Compensation Commission – A New Structure to Enforce State Responsibility”, *American Journal of International Law*, vol. 87, 1993, pp. 144-157.
- DANELIUS Hans, “The United Nations Fund for Torture Victims: the first years of activity”, *Human Rights Quarterly*, vol. 8, Issue 1, 1986, pp. 294-305.
- D'ARGENT Pierre, « Le fonds et la commission de compensation des Nations Unies », *Revue belge de droit international*, 1992, pp. 485-518.
- DE BAAN Pieter, “The Mandate of the Trust Fund for Victims to Assist Victims in Conflict Affected Communities”, in ZIDAR Andraz, BEKOU Olympia (ed.), *Contemporary Challenges for the International Criminal Court*, British Institute of International and Comparative Law, 2014, pp. 151-158.
- DE FROUVILLE Olivier, « Droits de l'homme et droit international du développement », in BEN ACHOUR Rafâa, LAGHMANI Slim, *Les droits de l'homme, une nouvelle cohérence pour le droit international ?*, Pedone, Paris, 2008, pp. 99-109.
- DELMAS-MARTY Mireille, « Des victimes : repères pour une approche comparative », *Revue de science criminelle et droit pénal comparé*, No. 2, 1984, pp. 209-223.
- DEVIN Guillaume, « Que reste-t-il du fonctionnalisme international ? Relire David Mitrany (1888-1975) », *Critique internationale*, vol. 1, No. 38, 2008, pp. 137-152.

- DYZENHAUS David, “Accountability and the Concept of (Global) Administrative Law”, in CORDER Hugh (ed.), *Global Administrative Law: Development and Innovation*, Juta, Cape Town, 2009, pp. 3-31.
- EIDE Asbjorn, ROSAS Allan, “Economic, social and cultural rights: a universal challenge”, in EIDE Asbjorn, KRAUSE Catarina, ROSAS Allan, *Economic, social and cultural rights, a textbook*, Martinus Nijhoff publishers, Leiden - Boston, 2001, pp. 3-28.
- EISEMANN Pierre-Michel, « Devoir d’ingérence et non-intervention : de la nécessité de remettre quelques pendules à l’heure », *Relations internationales et stratégiques*, No. 3, 1991, pp. 67-75.
- ELASSAL Edith-Farah, « Le régime de réparation de la Cour Pénale Internationale ; analyse du mécanisme en faveur des victimes », *Revue québécoise de droit international*, vol. 24, No. 1, 2011, pp. 259-309.
- FISCHER Peter G., “The Victims’ Trust Fund of the International Criminal Court – Formation of a Functional Reparations Scheme”, *Emory International Law Review*, vol. 17, Issue 1, Spring 2003, pp. 187-240.
- FRIGESI DI RATTALMA Marco, « Le régime de responsabilité internationale institué par le Conseil d’administration de la Commission de compensation des Nations Unies », *Revue Générale de Droit International Public*, Tome 101, 1997/1, pp. 45-89.
- FRUMER Philippe, « La réparation des atteintes aux droits de l’homme internationalement protégés – quelques données comparatives », *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, No. 27, 1996, pp. 329-352.
- GOLD Joseph, “Trust funds in international law: the contribution of the international monetary fund to a code of principles”, *The American Journal of International Law*, vol. 72, 1978, pp. 856-866.
- HALL Christopher Keith, « Première proposition de création d’une cour criminelle internationale permanente », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, No. 829, pp. 59-78.
- HARLOW Carol, “Accountability as a Value in Global Governance and for Global Administrative Law”, in ANTHONY Gordon, AUBY Jean-Bernard, MORISON John, ZWART Tom, *Values in Global Administrative Law*, Hart, Oxford, 2011, pp. 173-192.

- HAZAN Pierre, « Le cas du contentieux entre les banques suisses et les organisations juives américaines », intervention au colloque sur la réparation du préjudice né de l’Histoire, 15 février 2007¹⁷⁶¹
- INGADOTTIR Thordis, “The International Criminal Court. The Trust Fund for Victims (article 79 of the Rome Statute). A Discussion Paper”, ICC Discussion Paper #3, February 2001, 47 p.¹⁷⁶²
- KINGSBURY Benedict, KRISCH Nico, STEWART Richard B., “The Emergence of Global Administrative Law”, *Law and contemporary problems*, vol. 68, Issue 3-4, 2005, pp. 15-61.
- KOLB Robert, « De l’assistance humanitaire: la résolution sur l’assistance humanitaire adoptée par l’Institut de droit international à sa session de Bruges en 2003 », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, vol. 86, No. 856, 2004, pp. 853-878.
- KOUASSI Rachelle, « Le système de réparation de la CPI : analyse à la lumière de l’ordonnance de réparation dans l’affaire *Thomas Lubanga Dyilo* », in BERNARD Diane, SCALIA Damien (dir.), *Vingt ans de justice internationale pénale*, La Chartre, Bruxelles, 2014, pp. 167-186.
- LASCO Chanté, “Repairing the Irreparable : Current and Future Approaches to Reparations”, *Human Rights Brief*, vol. 10, Issue 2, Winter 2003, pp. 18-21.
- LEVY Christine, « "Femmes de réconfort" de l’armée impériale japonaise : enjeux politiques et genre de la mémoire », Encyclopédie en ligne des violences de masse, Mars 2012¹⁷⁶³
- MARTHA Rutsel Silvestre Jacinto, "Mandate Issues in the Activities of the International Fund for Agricultural Development (IFAD)", *International Organizations Law Review*, No. 6, 2009, pp. 447-477.
- MCCARTHY Conor, “Victim Redress and International Criminal Justice – Competing Paradigms, or Compatible Forms of Justice ?”, *Journal of International Criminal Justice* No. 10, 2012, pp. 351-372.

¹⁷⁶¹ [http://www.courdecassation.fr/IMG/File/pdf_2007/cycle_assurance_2007/15-02-2007/15-02-2007_hazan.pdf]

¹⁷⁶² [http://www.pict-pecti.org/publications/ICC_paprs/Trust_Fund.pdf]

¹⁷⁶³ [http://massviolence.org/fr/IMG/article_PDF/Femmes-de-reconfort-de-l-armee.pdf]

- MCGONIGLE LEYH Brianne, “Fine-tuning the ICC’s Reparations Regime : Appeals Chamber Decision on Reparations in Lubanga Case”, 19 March 2015¹⁷⁶⁴
- MOFFETT Luke, “Reparative complementarity: ensuring an effective remedy for victims in the reparation regime of the International Criminal Court”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 17, No. 3, 2013, pp. 368-390.
- MOFFETT Luke, “Justice for Victims in Lubanga Case ?”, Justice Hub, 4 March 2015¹⁷⁶⁵
- MOYNIER Gustave, « Note sur la création d’une institution judiciaire internationale propre à prévenir et à réprimer les infractions à la Convention de Genève », *Bulletin international des sociétés de secours aux militaires blessés*, Genève, No. 11, avril 1872, pp. 122-131.
- NEGRI Stefania, « L’arrêt de la Cour Internationale de Justice dans le différend des immunités juridictionnelles de l’État (Allemagne c. Italie) : une occasion manquée de rendre la justice aux victimes des crimes de guerre nazis », *L’observateur des Nations Unies*, vol. 32, 2012-1, pp. 277-303.
- PEREZ-LEON Juan Pablo, “The Emerging Reparations Case-Law of the ICC Appeals Chamber in Comparative Perspective”, 12 June 2015¹⁷⁶⁶
- PESCHKE Katharina, “The Role and Mandates of the ICC Trust Fund for Victims”, in BONACKER Thorsten, SAFFERLING Christoph (ed.), *Victims of International Crimes: An Interdisciplinary Discourse*, Springer, Berlin, 2013, pp. 317-327.
- PINTO Monica, « La réparation dans le système interaméricain des droits de l’homme. À propos de l’arrêt Aloeboetoe », *Annuaire français de droit international*, vol. 42, 1996, pp. 733-747.
- RUZIE David, « L’indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l’occupation en France », in COLLECTIF, *Libertés, justice, tolérance, Mélanges en hommage au doyen Gérard Cohen-Jonathan*, Bruylant, Bruxelles, vol. II, 2004, pp. 1351-1370.
- SALAMA Ibrahim, « Le droit au développement: une opportunité en perspective », in DECAUX Emmanuel, YOTOPOULOS-MARANGOPOULOS Alice, *La pauvreté, un défi pour les droits de l’homme*, Pedone, Paris, 2009, 282 p., pp. 205-218.

¹⁷⁶⁴ [<http://armedgroups-internationallaw.org/2015/03/19/fine-tuning-the-iccs-reparations-regime/>]

¹⁷⁶⁵ [<https://justicehub.org/article/justice-victims-lubanga-case>]

¹⁷⁶⁶ [<http://www.ejiltalk.org/the-emerging-reparations-case-law-of-the-icc-appeals-chamber-in-comparative-perspective/>]

- SANTULLI Carlo, « Observations et proposition sur l' "extension" du concept de victime d'une violation des droits de l'homme », in COLLECTIF, *Libertés, justice, tolérance, Mélanges en hommage au doyen Gérard Cohen-Jonathan*, Bruylant, Bruxelles, vol. II, 2004, pp. 1371-1383.
- SAUNIER Philippe, « Banques internationales de développement », Répertoire de droit international, Dalloz, 2^e édition, Tome I.
- SCHABAS William A., "The International Criminal Court at Ten", *Criminal Law Forum*, Springer, Berlin, vol. 22, No. 4, December 2011, pp. 493-509.
- SHELTON Dinah L., INGADOTTIR Thordis, "The International Criminal Court reparations to victim of crimes (article 75 of the Rome Statute) and the Trust Fund (article 79). Recommendations for the Court Rules of Procedure and Evidence", July 1999¹⁷⁶⁷
- SOH Chunghee Sarah, "Japan's National/Asian Women's Fund for 'Comfort Women' ", *Pacific Affairs*, vol. 76, No. 2, Summer 2003, pp. 209-233.
- SOREL Jean-Marc, « Très brèves remarques sur la difficulté d'enseigner le droit des Nations Unies », in COLLECTIF, *Les 70 ans des Nations Unies : quel rôle dans le monde actuel ? Journée d'études en l'honneur du Professeur Yves Daudet*, Pedone, Paris, 2014, pp. 139-141.
- STAHN Carsten, "Reparative Justice after the *Lubanga* Appeal Judgment. New Prospects for Expressivism and Participatory Justice or 'Juridified Victimhood' by Other Means? ", *Journal of International Criminal Justice*, vol. 13, Issue 4, September 2015, pp. 801-813.
- SUR Serge, « Sur les "États défaillants" », *Commentaire*, No. 112, 2005, pp. 891-899.
- THIERRY Hubert, « Les violations des droits de l'homme », in COLLECTIF, *Libertés, justice, tolérance, Mélanges en hommage au doyen Gérard Cohen-Jonathan*, Bruylant, Bruxelles, 2004, vol. II, pp. 1551-1559.
- WALKATE Jaap, "The United Nations Fund for Torture Victims, How It Is Financed, How It Works", *Torture*, vol. 3, No. 3, 1993, pp. 71-74.
- WALKATE Jaap, ROELS Cees, "United Nations Voluntary Fund for Victims of Torture", *SIM Newsletter*, vol. 5, 1984, pp. 22-25.

¹⁷⁶⁷ [http://www.pict-pcti.org/publications/PICT_articles/REPARATIONS.PDF]

- WEERAMANTRY Romesh, “Claims (Ethiopia v. Eritrea) Eritrea's Damages Claims (Eritrea v. Ethiopia); Ethiopia's Damages Eritrea Ethiopia Claims Commission final award on damages arising from breaches of state responsibility and violations of jus in bello and jus ad bellum”, *American Journal of International Law*, vol. 104, No. 3, 2010, pp. 480-488.
- WIERDA M., DE GREIFF P., “Reparations and the International Criminal Court: A Prospective Role for the Trust Fund for Victims”, International Center for Transitional Justice, April 2004
- ZWANENBURG Marten, “The Van Boven/Bassiouni Principles: an appraisal”, *Netherland quarterly of human rights*, Intersentia, Antwerp, vol. 24, No. 4, 2006, pp. 641-668.

3. DOCUMENTS D’ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

3.1. COUR PENALE INTERNATIONALE

3.1.1. Assemblée des États Parties

Documents et résolutions

- Création d’un fonds au profit des victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour et de leurs familles, 9 septembre 2002, ICC-ASP/1/Res.6
- Procédure de présentation des candidatures à l’élection et d’élection des membres du Conseil de direction du Fonds d’affectation spéciale au profit des victimes, 9 septembre 2002, ICC-ASP/1/Res.7
- Règlement de procédure et de preuve, 9 septembre 2002, ICC-ASP/1/3 (Part. II-A)
- Éléments de crimes, 9 septembre 2002, ICC-ASP/1/3 (Part. II-B)
- Règlement intérieur de l’Assemblée des États Parties, 9 septembre 2002, ICC-ASP/1/3 (Part. II-C)
- Accord sur les privilèges et immunités de la Cour pénale internationale, 9 septembre 2002, ICC-ASP/1/3 (Part. II-E)
- Statut du personnel de la Cour pénale internationale, septembre 2003, ICC-ASP/2/Res.2
- Création d’un fonds d’affectation spéciale pour financer la participation des pays les moins avancés aux travaux de l’Assemblée des États parties, 12 septembre 2003, ICC-ASP/2/Res.6

- Règlement du personnel de la Cour pénale internationale, 25 août 2005, ICC-ASP/4/3
- Création du Secrétariat du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, 10 septembre 2004, ICC-ASP/3/Res.7
- Règlement du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, 3 décembre 2005, ICC-ASP/4/Res.3
- Procédure à suivre pour pourvoir les sièges vacants au Conseil de direction du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, 3 décembre 2005, ICC-ASP/4/Res.5
- Amendement au Règlement du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, 14 décembre 2007, ICC-ASP/6/Res.3
- Règlement financier et règles de gestion financière, 21 novembre 2008, ICC-ASP/7/5
- Réparations, 20 décembre 2011, ICC-ASP/10/Res.3
- Fourth election of members of the Board of Directors of the Trust Fund for Victims, 7 November 2012, ICC-ASP/11/14
- Victimes et réparations, 21 novembre 2012, ICC-ASP/11/Res.7
- Victimes et communautés affectées, réparations et Fonds au profit des victimes, 27 novembre 2013, ICC-ASP/12/Res.5
- Cinquième élection des membres du Conseil de direction du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, 13 novembre 2015, ICC-ASP/14/23

Rapports du Bureau de l'AEP

- Report of the Bureau on the draft Regulations of the Trust Fund for Victims, 21 November 2005, ICC-ASP/4/29
- Rapport du Bureau concernant le groupe d'étude sur la gouvernance, 22 novembre 2011, ICC-ASP/10/30
- Rapport du Bureau sur les victimes et les communautés affectées, le Fonds au profit des victimes, et les réparations, 23 octobre 2012, ICC-ASP/11/32
- Rapport du Bureau sur les victimes et les communautés affectées, ainsi que sur le Fonds au profit des victimes, les réparations et les intermédiaires, 15 octobre 2013, ICC-ASP/12/38

Conférence de révision

- Bilan de la justice pénale internationale, L'impact du système du Statut de Rome sur les victimes et les communautés affectées, RC/11, Annexe V (a)
- Le crime d'agression, 11 juin 2010, RC/Res.6

3.1.2. Bureau du Procureur

- Information générale, Situation en République centrafricaine, 22 mai 2007, ICC-OTP-BN-20070522-220-A_Fr
- Situation in Colombia, Interim Report, November 2012¹⁷⁶⁸
- Dix-septième rapport du Procureur de la Cour pénale internationale au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies en application de la résolution 1593 (2005), 5 juin 2013¹⁷⁶⁹

3.1.3. Commission préparatoire de la Cour pénale internationale (1998-2002)

- Rapport sur le Séminaire de Paris sur l'accès des victimes à la Cour pénale internationale (27-29 avril 1999) présenté à la seconde session de la Commission préparatoire (26 juillet-13 août 1999), 6 juillet 1999, PCNICC/1999/WGRPE/INF/2

3.1.4. Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une cour criminelle internationale

- Proposition présentée par les délégations de la France et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant l'article 73, 26 juin 1998, A/CONF.183/C.1/WGPM/L.28
- Proposition présentée par le Japon concernant l'article 73, 27 juin 1998, A/CONF.183/C.1/WGPM/L.30
- Rapport du Groupe de travail sur les questions de procédure, 13 juillet 1998, A/CONF.183/C.1/WGPM/L.2/Add.7
- Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 17 juillet 1998, A/CONF.183/9
- Acte final de la Conférence, 17 juillet 1998, A/CONF.183/10

¹⁷⁶⁸ [<https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/3D3055BD-16E2-4C83-BA85-35BCFD2A7922/285102/OTPCOLOMBIAPublicInterimReportNovember2012.pdf>]

¹⁷⁶⁹ [<https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/ICC-OTP-UNSC-Dafur-05June2013-FRA.pdf>]

3.1.5. Comité préparatoire pour la création d'une cour criminelle internationale (1996-1998)

- Projet de statut de la cour criminelle internationale, document de travail présenté par la France, 6 août 1996, A/AC.249/L.3
- Rapport du Comité préparatoire, 13 septembre 1996, A/51/22, vol. I et II
- Proposition de la République démocratique du Congo, Article 66, Réparation en faveur des victimes, 27 mars 1998, A/AC.249/1998/WG.4/DP.38
- Projet de statut présenté à Rome par le Comité préparatoire, 14 avril 1998, A/CONF.183/2/Add.1

3.1.6. Cour

- Accord de siège entre la Cour pénale internationale et l'État hôte, 7 juin 2007, ICC-BD/04-01-08
- Rapport de la Cour sur la stratégie concernant les victimes, 10 novembre 2009, ICC-ASP/8/45
- Règlement de la Cour, 2 novembre 2011, ICC-BD/01-03-11
- Report of the Court on the review of the system for victims to apply to participate in proceedings, 5 November 2012, ICC-ASP/11/22
- Rapport de la Cour sur les critères de détermination des moyens disponibles aux fins de réparations, 8 octobre 2013, ICC-ASP/12/40
- Rapport de la Cour sur les principes en matière de réparations aux victimes, 8 octobre 2013, ICC-ASP/12/39
- Rapport de la Cour sur la mise en œuvre de la stratégie révisée concernant les victimes en 2013, 11 octobre 2013, ICC-ASP/12/41
- Rapport de la Cour et du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes sur les règles à observer pour le paiement des réparations, 23 mai 2014, ICC-ASP/13/7

Documents relatifs aux intermédiaires

- Directives régissant les rapports entre la Cour et les intermédiaires, mars 2014¹⁷⁷⁰
- Code de conduite des intermédiaires, mars 2014¹⁷⁷¹
- Modèle de contrat pour les intermédiaires, mars 2014¹⁷⁷²

Communiqués de presse

- Courtys and partners donate € 75, 000 to the Trust Fund for Victims on the occasion of the Day of International Criminal Justice, 17 July 2014, ICC-CPI-20140717-PR1028
- Affaire Simone Gbagbo : la Chambre préliminaire I de la CPI rejette l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Côte d'Ivoire et rappelle à la Côte d'Ivoire son obligation de remettre Simone Gbagbo, 11 décembre 2014, ICC-CPI-20141209-PR1075
- La Chambre d'appel confirme la recevabilité de l'affaire Simone Gbagbo devant la CPI, 27 mai 2015, ICC-CPI-20150527- PR1112

3.1.7. Fonds au profit des victimes

Rapports sur l'état d'avancement des programmes¹⁷⁷³

- Programme Progress Report, November 2009
- Recognizing Victims & Building Capacity in Transitional Societies, Programme Progress Report, Spring 2010
- Enseignements tirés du second mandat du Fonds au profit des victimes: de l'assistance en matière de réhabilitation aux réparations, État d'avancement des programmes, Automne 2010
- Point sur l'assistance à la réhabilitation et préparation en vue des réparations, Rapport sur l'état d'avancement des programmes, Été 2011

¹⁷⁷⁰ [https://www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/legal%20texts%20and%20tools/strategies-and-guidelines/Documents/GRCI-Fra.pdf]

¹⁷⁷¹ [http://www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/legal%20texts%20and%20tools/strategies-and-guidelines/Documents/CCI-Fra.pdf]

¹⁷⁷² [http://www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/legal%20texts%20and%20tools/strategies-and-guidelines/Documents/MCI-Fra.pdf]

¹⁷⁷³ L'ensemble de ces rapports peuvent être consultés sur le site internet du Fonds au profit des victimes [www.trustfundforvictims.org]

- Assistance apportée par le Fonds au profit des victimes sur la base de contributions affectées à une destination spécifique, Rapport sur l'état d'avancement des programmes, Hiver 2011
- Offrir aux victimes et aux communautés les moyens d'un changement social, Rapport sur l'état d'avancement des programmes, Été 2012
- Mobilisation des ressources et soutien aux victimes les plus vulnérables grâce aux fonds affectés à des projets spécifiques, Rapport sur l'état d'avancement des programmes, Hiver 2012
- Transformer des vies. En finir avec la stigmatisation, la vulnérabilité et la discrimination, Rapport sur l'état d'avancement des programmes, Été 2013
- Rapport sur l'état d'avancement des programmes, Été 2014
- Sur le chemin du retour à la vie. Guérison, autonomisation et réconciliation, Soutien aux victimes de violences sexuelles et sexistes, Rapport sur l'état d'avancement des programmes, Novembre 2014
- Assistance & Reparations. Achievements, Lessons Learned, and Transitioning, Programme Progress Report 2015

Rapports à l'Assemblée des États Parties sur les activités et projets du Conseil de direction du Fonds au profit des victimes

- Rapport pour l'exercice 2003-2004, 26 août 2004, ICC-ASP/3/14/Rev.1
- Rapport pour l'exercice 16 juillet 2004 - 15 août 2005, 29 septembre 2005, ICC-ASP/4/12
- Rapport pour l'exercice du 16 août 2005 au 30 juin 2006, 21 août 2006, ICC-ASP/5/8
- Rapport pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2007, 14 septembre 2007, ICC-ASP/6/11
- Rapport pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2007 au 30 juin 2008, 3 septembre 2008, ICC-ASP/7/13
- Rapport pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2008 au 30 juin 2009, 18 septembre 2009, ICC-ASP/8/18
- Rapport pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2008 au 30 juin 2009, 18 septembre 2009, ICC-ASP/8/18/Add.1

- Rapport pour la période allant du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010, 28 juillet 2010, ICC-ASP/9/2
- Rapport pour la période allant du 1^{er} juillet 2010 au 30 juin 2011, 1 août 2011, ICC-ASP/10/14
- Rapport pour la période allant du 1^{er} juillet 2011 au 30 juin 2012, 7 août 2012, ICC-ASP/11/14
- Rapport pour la période allant du 1^{er} juillet 2012 au 30 juin 2013, 13 juillet 2013, ICC-ASP/12/14
- Rapport pour la période allant du 1^{er} juillet 2013 au 30 juin 2014, 21 août 2014, ICC-ASP/13/14
- Rapport pour la période allant du 1^{er} juillet 2014 au 30 juin 2015, 18 août 2015, ICC-ASP/14/14

Opinion et rapport du Commissaire aux comptes sur l'audit des états financiers au Conseil de direction du Fonds au profit des victimes et à l'Assemblée des États Parties

- États financiers du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes pour l'exercice allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2004, 7 septembre 2005, ICC-ASP/4/10
- États financiers du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes pour l'exercice allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2005, 8 août 2006, ICC-ASP/5/3
- États financiers du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes pour l'exercice allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2006, 26 juillet 2007, ICC-ASP/6/6
- États financiers du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes pour l'exercice allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2007, 5 août 2008, ICC-ASP/7/11
- États financiers du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes pour l'exercice allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2008, 12 août 2009, ICC-ASP/8/16
- États financiers du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes pour l'exercice allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2009, 28 juillet 2010, ICC-ASP/9/14
- États financiers du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes pour l'exercice allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2010, 28 juillet 2011, ICC-ASP/10/13

- États financiers du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2011, 28 août 2012, ICC-ASP/11/13
- États financiers du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2012, 7 août 2013, ICC-ASP/12/13
- États financiers du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2013, 15 août 2014, ICC-ASP/13/13
- États financiers du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes pour l'exercice allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014, 4 août 2015, ICC-ASP/14/13

Questions et réponses

- Rôle du Fonds au Profit des Victimes (FPV) en République Centrafricaine, février 2013

Lignes directrices

- Guidelines for accepting private contributions, March 2012¹⁷⁷⁴

Plan stratégique

- TFV Strategic Plan 2014-2017, The Hague, August 2014¹⁷⁷⁵

Communiqués de presse

- TFV press release, Sweden Contributes €4.2 Million To The TFV, 25 November 2013
- TFV press release, TFV Receives Unprecedented Support at the 12th Assembly of States Parties, 29 November 2013¹⁷⁷⁶
- TFV is recruiting for a new fundraising position, 19 May 2015¹⁷⁷⁷
- The Trust Fund for Victims Launches New Assistance Projects in Northern Uganda, 2 July 2015

¹⁷⁷⁴ [http://www.trustfundforvictims.org/sites/default/files/media_library/documents/pdf/TFV_Guidelines_for_private_contributions.pdf]

¹⁷⁷⁵ [http://www.trustfundforvictims.org/sites/default/files/media_library/documents/pdf/TFV_Strategic_Plan_2014_2017__approved.pdf]

¹⁷⁷⁶ [<http://www.trustfundforvictims.org/fr/node/270>]

¹⁷⁷⁷ [<http://www.trustfundforvictims.org/news/tfv-recruiting-new-fundraising-position>]

Rapport d'évaluation externe

- Centre international de recherche sur les femmes, Évaluation externe des programmes menés par le Fonds au profit des victimes dans le nord de l'Ouganda et en République démocratique du Congo. Vers une approche pour les interventions à venir, Novembre 2013¹⁷⁷⁸

Appels à manifestation d'intérêts

- Call for Expressions of Interest, Supporting the Rehabilitation of Victim Survivors of Sexual and Gender-Based Violence (SGBV) in the Central African Republic (CAR), 11 October 2012, ICC-01/05-39-AnxI
- Call for Expressions of Interest, Supporting the Rehabilitation of Victim Survivors of Sexual and Gender-Based Violence (SGBV) in the Central African Republic (CAR), Application form, 11 October 2012, ICC-01/05-39-Anx-II
- Request for expression of interest, Integrated Physical and Psychological Rehabilitation Assistance for Victims in Northern Uganda, 8 July 2013¹⁷⁷⁹

3.1.8. Greffe

- Procédures de fonctionnement standard applicables aux achats, 3 novembre 2004¹⁷⁸⁰
- Règlement du Greffe, 6 mars 2006, ICC-BD/03-01-06-Rev.1
- Conditions générales d'achat de services¹⁷⁸¹
- Fiche d'information sur l'affaire *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, 14 novembre 2014, ICC-PIDS-CIS-CAR-01-010/14_Fra
- Fiche d'information sur l'affaire *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, 25 mars 2015, ICC-PIDS-CIS-DRC-01-012/15_Fra

¹⁷⁷⁸ [http://www.trustfundforvictims.org/sites/default/files/media_library/documents/pdf/ICRWTFVExternalProgEvaluation2013Final%20-%20version%20française%202.pdf]

¹⁷⁷⁹ [https://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/about%20the%20court/procurement/eoi/Documents/EOI%20TFV%20-%20Uganda%20July%202013.pdf]

¹⁷⁸⁰ [https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/47013F54-B8D0-4FAB-B5A2-245126860A88/281550/PRO_SOP_Fra.pdf]

¹⁷⁸¹ [https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/47013F54-B8D0-4FAB-B5A2-245126860A88/281228/TermsAndConditionsGoods_FRA.pdf]

3.2. ORGANISATION DES NATIONS UNIES

3.2.1. Assemblée générale

- Résolution 57 (I), Création d'un Fonds international de secours à l'enfance, 11 décembre 1946
- Résolution 177 (II), Formulation des principes reconnus par le Statut de la Cour de Nuremberg et dans l'arrêt de cette Cour, 21 novembre 1947
- Résolution 260 B (III), Prévention et répression du crime de génocide, 9 décembre 1948
- Résolution 317 (IV), Convention pour la répression et l'abolition de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, 2 décembre 1949
- Résolution 1161 (XII), Progrès économique et social équilibré et intégré, 26 novembre 1957
- Résolution 2054 (B) (XX), Politique d'apartheid du Gouvernement de la République sud-africaine, 15 décembre 1965
- Résolution 2542 (XXIV), Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social, 11 décembre 1969
- Résolution 2679 (XXV), Fonds des Nations Unies pour la Namibie, 9 décembre 1970
- Résolution 2719 (XXV), Assistance technique dans le domaine de la lutte contre l'abus des drogues, 15 décembre 1970
- Résolution 3219 (XXIX), Protection des droits de l'homme au Chili, 6 novembre 1974
- Résolution 3348 (XXIX), Conférence mondiale de l'alimentation, 17 décembre 1974
- Résolution 3448 (XXX), Protection des droits de l'homme au Chili, 9 décembre 1975
- Résolution 3452 (XXX), Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en relation avec la détention et l'emprisonnement, 9 décembre 1975
- Résolution 3504 (XXX), Fonds spécial en faveur des pays en développement sans littoral, 15 décembre 1975
- Résolution 31/124, Protection des droits de l'homme au Chili, 16 décembre 1976, A/RES/31/124

- Résolution 32/118, protection des droits de l'homme au Chili, 16 décembre 1977, A/RES/32/118
- Résolution 33/174, Création du Fonds des Nations Unies pour le Chili, 20 décembre 1978, A/RES/33/174
- Résolution 35/190, Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de violations massives et flagrantes des droits de l'homme, 15 décembre 1980, A/RES/35/190

Procès-verbaux des débats :

- A/C.3/35/SR.77
- A/C.3/35/SR.79
- A/C.3/35/SR.80
- Résolution 36/151, Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture, 16 décembre 1981, A/RES/36/151
- Résolution 40/34, Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, 29 novembre 1985, A/RES/40/34
- Résolution 41/128, Déclaration sur le droit au développement, 4 décembre 1986, A/RES/41/128
- Résolution 43/131, Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, 8 décembre 1988, A/RES/43/131
- Résolution 44/39, Responsabilité pénale internationale des particuliers et des entités qui se livrent au trafic illicite des transfrontières de stupéfiants et à d'autres activités criminelles transnationales : création d'une cour de justice pénale internationale ayant compétence pour connaître de ces délits, 4 décembre 1989, A/RES/44/39
- Résolution 44/145, Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture, 15 décembre 1989, A/RES/44/145
- Résolution 45/100, Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, 14 décembre 1990, A/RES/45/100
- Résolution 46/122, Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage, 17 décembre 1991, A/RES/46/122

- Résolution 46/182, Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies, 19 décembre 1991, A/RES/46/182
- Résolution 49/53, Création d'une cour criminelle internationale, 17 février 1995, A/RES/49/53
- Résolution 50/46, Création d'une cour criminelle internationale, 18 décembre 1995, A/RES/50/46
- Résolution 50/166, Rôle du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme dans l'élimination de la violence à l'égard des femmes, 22 décembre 1995, A/RES/50/166
- Résolution 55/25, Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, 15 novembre 2000, A/RES/55/25
- Résolution 55/231, Budgétisation axée sur les résultats, 23 janvier 2001, A/RES/55/231
- Résolution 56/143, Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, A/RES/56/143
- Résolution 60/1, Document final du Sommet mondial de 2005, 16 septembre 2005, A/RES/60/1
- Résolution 60/147, Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, 16 décembre 2005, A/RES/60/147
- Résolution 61/180, Amélioration de la coordination des efforts déployés pour lutter contre la traite des personnes, 20 décembre 2006, A/RES/61/180
- Résolution 63/308, Responsabilité de protéger, 14 septembre 2009, A/RES/63/308
- Résolution 64/293, Plan d'action mondial des Nations Unies contre la traite des personnes, 12 août 2010, A/RES/64/293

3.2.2. Comité contre la torture

- 28 mai 1998, CAT/C/SR.340
- Observation générale n°3 (article 14), 13 décembre 2012, CAT/C/GC/3

3.2.3. Comité des droits économiques, sociaux et culturels

- Observation générale n°3 (article 2 (1) : la nature des obligations des États parties), 14 décembre 1990, E/1991/23, Annexe III
- Observation générale n°12 (article 11 : le droit à une nourriture suffisante), 12 mai 1999, E/C.12/1999/5
- Observation générale n°13 (article 13 : le droit à l'éducation), 8 décembre 1999, E/C.12/1999/10

3.2.4. Comité des droits de l'homme

- Observation générale n°7 (article 7 : torture et peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants), 30 mai 1982, HRI/GEN/1/Rev.1
- Observation générale n°20 (article 7 : torture et peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants), 10 mars 1992, HRI/GEN/1/Rev.1
- Observation générale n°21 (article 10 : traitement humain des personnes privées de liberté), 10 avril 1992, HRI/GEN/1/Rev.1
- Observation générale n°29 (article 4 : dérogations dans les cas d'état d'urgence), 24 juillet 2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11

3.2.5. Commission du droit international

- Projet de statut d'une cour criminelle internationale et commentaires y relatifs, quarante-sixième session, Annuaire de la Commission du droit international, 1994, vol. II (2)
- Étude des régimes de responsabilité ayant trait au sujet « Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international », 21 juillet 1995, A/CN.4/471
- Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, Annuaire de la Commission du droit international, 2001, vol. II (2)

3.2.6. Commission des droits de l'homme

- Télégramme destiné au Gouvernement chilien, texte adopté le 1er mars 1974 (XXX)
- Résolution 8 (XXXI), 1975

- Résolution 3 (XXXII), 1976
- Résolution 4 (XXXIII), 1977
- Résolution 9 (XXXIII), 9 mars 1977
- Résolution 13 (XXXIV), Création d'un fonds pour le Chili, 6 mars 1978
- Résolution 35 (XXXVII), Question de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales où qu'elle se produise dans le monde, en particulier dans les pays et territoires coloniaux et dépendants, Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture, 11 mars 1981

Procès-verbaux des débats :

- E/CN.4/SR.1637
- Résolution 36 (XXXVII), 1981
- Résolution 1988/42, 8 mars 1988
- Résolution 1991/58, Rapport du Groupe de travail sur les formes contemporaines d'esclavage de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, 6 mars 1991
- Résolution 2005/35, Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international relatif aux droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, 19 avril 2005, E/CN.4/RES/2005/35
- Rapport du rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, 4 janvier 1996, E/CN.4/1996/53/Add.1
- Résolution 2003/32, Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, E/CN.4/RES/2003/32

Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités

- Résolution 8 (XXVII), 21 août 1974
- Résolution 11 (XXX), 31 août 1977, Etude de certaines questions concernant la situation des droits de l'homme au Chili

Procès-verbaux des débats:

- E/CN.4/Sub.2/SR.797

Groupe de travail spécial chargé d'enquêter sur la situation au Chili en ce qui concerne les droits de l'homme

- 7 octobre 1975, A/10285
- 8 octobre 1976, A/31/253
- 10 février 1977, E/CN.4/1221
- 29 septembre 1977, A/32/227

Groupe de travail chargé d'étudier certaines questions concernant la situation des droits de l'homme au Chili

- 30 août 1977, E/CN.4/Sub.2/(XXX)/CRP.4

Groupe de travail sur les formes contemporaines d'esclavage

- Rapport du Groupe de travail des formes contemporaines d'esclavage sur sa quinzième session, 23 août 1990, E/CN.4/Sub.2/1990/44

Rapporteuse spéciale de la Commission des droits de l'homme chargée de la question de la violence contre les femmes, y compris ses causes et ses conséquences

- Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, in accordance with Commission on Human Rights resolution 1994/45, Report on the mission to the Democratic People's Republic of Korea, the Republic of Korea and Japan on the issue of military sexual slavery in wartime, E/CN.4/1996/53/Add.1, 4 January 1996

3.2.7. Commission et Fonds d'indemnisation des Nations Unies

- Rapport présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 19 de la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité, 2 mai 1991, S/22559

Décisions du Conseil d'administration

- Critères propres à accélérer le règlement des réclamations urgentes, 2 août 1991, S/AC.26/1991/1
- Personal Injury and Mental Pain and Anguish, 23 October 1991, S/AC.26/1991/3

- Business Losses of Individuals Eligible for Consideration under the Expedited Procedures, 23 October 1991, S/AC.26/1991/4
- Lignes directrices se rapportant au paragraphe 19 des critères propres à accélérer le règlement des réclamations urgentes, 23 octobre 1991, S/AC.26/1991/5
- Critères applicables à d'autres catégories de réclamations, 17 mars 1992, S/AC.26/1991/7/Rev.1
- Cas dans lesquels les membres des forces armées de la coalition alliée peuvent faire valoir un droit à réparation, 26 juin 1992, S/AC.26/1992/11
- Règles provisoires pour la procédure relative aux réclamations, 26 juin 1992, S/AC.26/1992/10
- Distribution des indemnités et transparence, 24 mars 1994, S/AC.26/Dec.18
- Priorités et mécanisme de règlement, principes directeurs, 24 mars 1994, S/AC.26/Dec.17
- Recommandations du Comité de commissaires sur les réclamations individuelles pour atteinte aux personnes (préjudice corporel grave) ou décès (réclamations de la catégorie "B"), 14 avril 1994, S/AC.26/1994/1
- Rapport et recommandations du comité des commissaires concernant la première tranche des réclamations pour cause de départ de l'Iraq ou du Koweït (réclamations de la catégorie "A"), 21 octobre 1994, S/AC.26/1994/2
- Rapport et recommandations du comité de commissaires sur les réclamations pour cause de départ de l'Iraq ou du Koweït (quatrième tranche de réclamations de la catégorie "A"), 12 octobre 1995, S/AC.26/1995/4
- Décision concernant les déclarations explicatives des requérants ayant présenté des réclamations des catégories "D", "E" et "F", 3 février 1998, S/AC.26/Dec.46

3.2.8. Conseil économique et social

- Résolution 1850 (LVI), Fonds de contributions volontaires pour l'Année internationale de la femme, 16 mai 1974
- Résolution 1873 (LVI), 17 mai 1974
- Résolution 1978/15, Création d'un fonds pour le Chili, 5 mai 1978

- Résolution 1981/39, Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture, 8 mai 1981
- Résolution 1991/34, Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage, 31 mai 1991
- Résolution 2005/30, Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international relatif aux droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, 25 juillet 2005
- Décision 2006/256, Renforcement du Programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale et du rôle de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale en tant qu'organe directeur du Programme, 28 juillet 2006

3.2.9. Conseil de sécurité

- Résolution 660, Iraq et Koweït, 2 août 1990, S/RES/660
- Résolution 661, Iraq et Koweït, 6 août 1990, S/RES/661
- Résolution 662, Iraq et Koweït, 9 août 1990, S/RES/662
- Résolution 664, Iraq et Koweït, 18 août 1990, S/RES/664
- Résolution 665, Iraq et Koweït, 25 août 1990, S/RES/665
- Résolution 666, Iraq et Koweït, 13 septembre 1990, S/RES/666
- Résolution 667, Iraq et Koweït, 16 septembre 1990, S/RES/667
- Résolution 669, Iraq et Koweït, 24 septembre 1990, S/RES/669
- Résolution 670, Iraq et Koweït, 25 septembre 1990, S/RES/670
- Résolution 674, Iraq et Koweït, 29 octobre 1990, S/RES/674
- Résolution 677, Iraq et Koweït, 28 novembre 1990, S/RES/677
- Résolution 678, Iraq et Koweït, 29 novembre 1990, S/RES/678
- Résolution 686, Iraq-Koweït, 2 mars 1991, S/RES/686
- Résolution 687, Iraq-Koweït, 3 avril 1991, S/RES/687
- Résolution 688, Iraq, 5 avril 1991, S/RES/688
- Résolution 692, Iraq-Koweït, 20 mai 1991, S/RES/692

- Résolution 794, Somalie, 3 décembre 1992, S/RES/794
- Résolution 824, Bosnie-Herzégovine, 6 mai 1993, S/RES/824
- Résolution 827, Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, 25 mai 1993, S/RES/827
- Résolution 929, Tribunal pénal international pour le Rwanda, 22 juin 1994, S/RES/929
- Résolution 940, Question concernant Haïti, 31 juillet 1994, S/RES/940
- Résolution 955, Situation concernant le Rwanda, 8 novembre 1994, S/RES/955
- Résolution 1325, Les femmes, la paix et la sécurité, 31 octobre 2000, S/RES/1325
- Résolution 1593, Rapports du Secrétaire général sur le Soudan, 31 mars 2005, S/RES/1593
- Résolution 1674, Protection des civils dans les conflits armés, 28 avril 2006, S/RES/1674
- Résolution 1820, Les femmes et la paix et la sécurité, 19 juin 2008, S/RES/1820
- Résolution 1888, Les femmes et la paix et la sécurité, 30 septembre 2009, S/RES/1888
- Résolution 1889, Les femmes et la paix et la sécurité, 5 octobre 2009, S/RES/1889
- Résolution 1894, Protection des civils en période de conflit armé, 16 novembre 2009, S/RES/1894
- Résolution 1960, Les femmes et la paix et la sécurité, 16 décembre 2010, S/RES/1960
- Résolution 1970, Paix et sécurité en Afrique, 26 février 2011, S/RES/1970
- Résolution 1973, La situation en Jamahiriya arabe libyenne, 17 mars 2011, S/RES/1973
- Résolution 2106, Les femmes et la paix et la sécurité, 24 juin 2013, S/RES/2106

3.2.10. Corps commun d'inspection du système des Nations Unies

- Politiques et procédures des organismes du système des Nations Unies dans le domaine de l'administration des fonds d'affectation spéciale, 2010, JIU/REP/2010/7

3.2.11. Fonds d'affectation spéciale pour le Chili

- Rapport du Secrétaire général, Étude des violations des droits de l'homme signalées au Chili, en particulier les cas de torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou

dégradants, Suggestions concernant la création d'un fonds bénévole conformément à la résolution 11 (XXX) de la Sous-Commission, 1978, E/CN.4/1269

- Rapport du Secrétaire général, Fonds des Nations Unies pour le Chili, octobre 1980, A/35/543
- Rapport du Président du Conseil d'administration du Fonds des Nations Unies pour le Chili à la trente-sixième session de la Commission des droits de l'homme, 11 février 1980, E/CN.4/1364

3.2.12. Fonds d'affectation spéciale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes

- Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour éradiquer la violence à l'égard des femmes, Appel à Propositions 2011
- United Nations Trust Fund to End Violence Against Women, Prevention, Expanding services, Responding to violence, Annual report, 2012¹⁷⁸²

3.2.13. Fonds de contributions volontaires en faveur des victimes de la traite des personnes

- Lignes directrices pour les propositions d'organisations non gouvernementales adressées au Mécanisme de microfinancement 2011 du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de la traite des personnes
- Annual Progress Report 2011¹⁷⁸³
- Annual Progress Report 2012¹⁷⁸⁴
- Annual Progress Report 2013¹⁷⁸⁵
- Annual Progress Report 2014¹⁷⁸⁶
- Guidelines for the Small Grants Facility's Second Call for Proposals, 30 July 2014¹⁷⁸⁷

¹⁷⁸² [<http://www.unwomen.org/trust-funds/un-trust-fund-to-end-violence-against-women/~media/B1720435450D42FFB553FA43A0D6C59E.ashx>]

¹⁷⁸³ [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Fund/UNVTF_2011_Report_eBook.pdf]

¹⁷⁸⁴ [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Human-Trafficking-Fund/UNVTF_Annual_Report_2012.pdf]

¹⁷⁸⁵ [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Human-Trafficking-Fund/UNODC_2013_Annual_Narrative_Report_UNVTF_June_2014.pdf]

¹⁷⁸⁶ [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Human-Trafficking-Fund/UNVTF_Progress_Report_2014.pdf]

- 2014 Small Grants Facility, Evaluation of project proposals, 30 July 2014¹⁷⁸⁸
- 2014 Small Grants Facility, Guidelines for the Completion of the Evaluation Form, 30 July 2014¹⁷⁸⁹
- United Nations, Template Grant Agreement, October/November 2014¹⁷⁹⁰
- Mid-term independent project evaluation, Management of the Voluntary Trust Fund for Victims of Trafficking, Especially Women and Children, December 2014¹⁷⁹¹
- Brochure, 2015¹⁷⁹²

3.2.14. Fonds de contributions volontaires pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage

- Brochure, 2005, HR/PUB/05/03
- Lignes directrices à l'usage des organisations candidates et bénéficiaires de subventions, version adoptée par le Conseil d'administration lors de sa 17^{ème} session, décembre 2012
- Circulaire n°1/2013 : Appel à projets pour 2014
- Lignes directrices à l'usage des organisations candidates et bénéficiaires de subventions, version adoptée par le Conseil d'administration lors de sa 18^{ème} session, novembre 2013
- Brochure, 2015¹⁷⁹³
- Lignes directrices à l'usage des organisations candidates et bénéficiaires de subventions, version adoptée par le Conseil d'administration lors de sa 19^{ème} session, novembre 2014¹⁷⁹⁴

Rapports du Secrétaire général à l'Assemblée générale

- 13 septembre 1999, A/54/348

¹⁷⁸⁷ [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Human-Trafficking-Fund/Guidelines_UNVTF_Small_Grants_Facility_30Jul14.pdf]

¹⁷⁸⁸ [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Human-Trafficking-Fund/UNVTF_Proposal_Evaluation_Form_30Jul14.pdf]

¹⁷⁸⁹ [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Human-Trafficking-Fund/UNVTF_Guidelines_for_the_evaluation_of_proposals_30Jul14.pdf]

¹⁷⁹⁰ [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Human-Trafficking-Fund/Template_Grant_Agreement_UNVTF_FINAL.pdf]

¹⁷⁹¹ [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Human-Trafficking-Fund/GLOX42_Mid-term_Independent_Evaluation_Report_December_2014.pdf]

¹⁷⁹² [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Human-Trafficking-Fund/UNVTF_brochure2015.pdf]

¹⁷⁹³ [<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Slavery/UNVTCFS/BrochureSlaveryFund2016.pdf>]

¹⁷⁹⁴ [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Slavery/UNVTCFS/GuidelinesSlavery_fr.pdf]

- 18 juillet 2000, A/55/204
- 19 septembre 2005, A/60/273
- 2 août 2007, A/62/180
- 18 août 2009, A/64/306
- 24 juin 2010, A/65/94
- 1 août 2011, A/66/217
- 8 août 2012, A/67/269
- 9 août 2013, A/68/280
- 8 août 2014, A/69/290
- 7 août 2015, A/70/299

Rapports du Secrétaire général à la Commission des droits de l'homme

- 12 décembre 2000, E/CN.4/2001/82
- 19 février 2001, E/CN.4/2001/82/Add.1
- 13 décembre 2001, E/CN.4/2002/93
- 26 février 2003, E/CN.4/2003/83/Add.1
- 3 décembre 2003, E/CN.4/2004/78
- 4 février 2004, E/CN.4/2004/78/Add.1
- 23 novembre 2004, E/CN.4/2005/86

Rapports du Secrétaire général au Conseil des droits de l'homme

- 2009, A/HRC/10/49

3.2.15. Fonds de contributions volontaires pour les victimes de la torture

- Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *25 ans. Reconstruire des vies. Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture*, Publications des Nations Unies, 2006, 189 p.
- Lignes directrices à l'usage des organisations, version adoptée par le Conseil d'administration lors de sa 33^{ème} session, octobre 2010

- Interpretation of Torture in the Light of the Practice and Jurisprudence of International Bodies¹⁷⁹⁵
- Lignes directrices à l'usage des organisations candidates et bénéficiaires de subventions, version adoptée par le Conseil lors de sa 36^e séance, octobre 2012
- Compliance with Guidelines of the Fund for the Use of Applicants and Grantees: Matrix of follow-up action, adopted by the Board of Trustees at its 37th session, March 2013
- Circulaire n°1/2013 : Appel à projets pour 2014
- Circulaire n°1/2014 : Appel à projets pour 2015
- Lignes directrices à l'usage des organisations candidates et bénéficiaires de subventions, version adoptée par le Conseil d'administration lors de sa 39^{ème} session, mars 2014¹⁷⁹⁶
- Mission du Fonds, mars 2014¹⁷⁹⁷
- Brochure, 2015¹⁷⁹⁸

Rapports du Secrétaire général à l'Assemblée générale des Nations Unies

- 14 octobre 1986, A/41/706
- 3 novembre 1989, A/44/708
- 24 octobre 1990, A/45/633
- 8 novembre 1991, A/46/618
- 4 novembre 1993, A/48/520
- 6 octobre 1995, A/50/512
- 26 juillet 2000, A/55/178
- 26 juillet 2002, A/57/268
- 14 août 2003, A/58/284
- 10 août 2005, A/60/215
- 7 août 2009, A/64/264
- 9 août 2010, A/65/265

¹⁷⁹⁵ [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Interpretation_torture_2011_EN.pdf]

¹⁷⁹⁶ [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Torture/UNVFVT/UNVFTGuidelines_fr.pdf]

¹⁷⁹⁷ [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Torture/UNVFVT/MissionStatement_fr.pdf]

¹⁷⁹⁸ [<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Torture/UNVFVT/BrochureUNVFVT.pdf>]

- 8 août 2011, A/66/276
- 7 août 2012, A/67/264
- 7 août 2013, A/68/282
- 11 août 2014, A/69/296,
- 30 juillet 2015, A/70/223

Rapports du Secrétaire général à la Commission des droits de l'homme

- 8 janvier 1993, E/CN.4/1993/23
- 18 janvier 2001, E/CN.4/2001/59
- 24 janvier 2006, E/CN.4/2006/50

Rapports du Secrétaire général au Conseil des droits de l'homme

- 18 décembre 2006, A/HRC/4/66
- 2008, A/HRC/7/50
- 20 janvier 2012, A/HRC/19/26
- 11 décembre 2012, A/HRC/22/19
- 2 janvier 2014, A/HRC/25/25
- 22 décembre 2014, A/HRC/28/25

3.2.16. Groupe d'experts pour le Cambodge

- Rapport du Groupe d'experts pour le Cambodge créé par la résolution 52/135 de l'Assemblée générale, 16 mars 1999, A/53/850 - S/1999/231

3.2.17. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

- Rapport présenté au Conseil économique et social par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations, 2002, E/2002/68/Add.1
- WEISSBRODT David et la Société anti-esclavagiste internationale, Abolir l'esclavage et ses formes contemporaines, 2002, HR/PUB/02/4

- *Droits économiques, sociaux et culturels, manuel destiné aux institutions des droits de l'homme*, série sur la formation professionnelle n°12, New York et Genève, 2004, 144 p.
- Rapport du Panel d'experts de haut niveau à la Haut Commissaire aux Droits de l'Homme sur les moyens de recours et de réparation pour les victimes de violences sexuelles en République Démocratique du Congo, 2011
- OHCHR Report 2011, Funds administered by OHCHR¹⁷⁹⁹

3.2.18. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

- UNDP trust fund for Rwanda, progress report N° 15, 1999

3.2.19. Secrétariat

- Circulaire du Secrétaire général, Création, opérations, gestion et contrôle des fonds d'affectation spéciale, 11 juin 1974, ST/SGB/146
- Circulaire du Secrétaire général, Constitution et gestion des fonds d'affectation spéciale, 19 octobre 1978, ST/SGB/146/Rev.1
- Circulaire du Secrétaire général, Constitution et gestion des fonds d'affectation spéciale, 1 mars 1982, ST/SGB/188
- Administrative Instruction: General Trust Funds, 1 mars 1982, ST/AI/284
- Circulaire du Secrétaire général, Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, mars 1985, ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3
- Circulaire du Secrétaire général, Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, 1^{er} juillet 2013, ST/SGB/2013/4
- Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Assistance Mission for Rwanda, 6 October 1994, S/1994/1133
- Guidelines on Cooperation between the United Nations and the Business Community, Issued by the Secretary-General of the United Nations, 17 July 2000
- Lettre datée du 2 novembre 2000, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, S/2000/1063

¹⁷⁹⁹ [http://www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/ohchr_report2011_web/allegati/18_Funds_administred_by_OHCHR.pdf]

- Lettre datée du 14 décembre 2000, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, S/2000/1198
- Rapport du Secrétaire général, Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, 23 août 2004, S/2004/616
- Rapport de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour au Secrétaire général des Nations Unies, 1^{er} février 2005, S/2005/60
- Rapport du Secrétaire général, la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, 12 janvier 2009, A/63/677
- Background paper of the Secretary-General, Improving the coordination of efforts against trafficking in persons, 5 mai 2009¹⁸⁰⁰
- Guidance Note of the Secretary-General, Reparations for Conflict-Related Sexual Violence, June 2014¹⁸⁰¹

Bureau des services de contrôle interne

- Rapport du Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat sur l'évaluation du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture, 5 novembre 2004, E/CN.4/2005/55
- Office of Internal Oversight Services, Audit report, Audit of United Trust Fund on Contemporary Forms of Slavery, 1 June 2007, Assignment No. AE2006/331/01, AUD/01835/07
- Office of Internal Oversight Services, Internal Audit Division, Risk Assessment, General trust funds, 16 February 2011, Assignment No. AG2009/510/02

3.3. CONSEIL DE L'EUROPE

- Comité des Ministres, Résolution (77) 27 sur le dédommagement des victimes d'infractions pénales, 28 septembre 1977
- Comité des Ministres, Recommandation n° R (85) 11 sur la position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale, 28 juin 1985

¹⁸⁰⁰ [http://www.ungift.org/doc/knowledgehub/resource-centre/ICAT/SG_back_groundpaper.pdf]

¹⁸⁰¹ [<http://www.ohchr.org/Documents/Press/GuidanceNoteReparationsJune-2014.pdf>]

- Comité des Ministres, Recommandation n° R (87) 21 sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation, 17 septembre 1987
- Décision-cadre du Conseil relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales, 15 mars 2001
- Comité des Ministres, Recommandation Rec (2006) 8 sur l'assistance aux victimes d'infractions, 14 juin 2006
- *Soutien et aide aux victimes*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2^e édition, 2007, 278 p.
- Comité des Ministres, Lignes directrices pour éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme, adoptées lors de la 1110^e réunion des Délégués des Ministres, 30 mars 2011

3.4. COUR PERMANENTE D'ARBITRAGE

- International Bureau of the Permanent Court of Arbitration, *Redressing injustices through mass claims processes: innovative responses to unique challenges*, Oxford University Press, Oxford, 2006, 495 p.

3.5. FIPOL

- Rapport annuel de 2011¹⁸⁰²

3.6. FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

- Politique, Supervision et appui à l'exécution, septembre 2007¹⁸⁰³
- Guidelines, supervision and implementation support of projects and programmes funded from IFAD loans and grants, September 2007¹⁸⁰⁴

3.7. FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

- Qu'est-ce que le Fonds monétaire international, 2004¹⁸⁰⁵

3.8. FONDS DES NATIONS UNIES POUR LA POPULATION

- Realizing the Potential, Annual report, 2013¹⁸⁰⁶

¹⁸⁰² [http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishments/2011_FRENCH_ANNUAL_REPORT.pdf]

¹⁸⁰³ [<http://www.ifad.org/pub/policy/supervision/f.pdf>]

¹⁸⁰⁴ [<http://www.ifad.org/operations/projects/supervision/guidelines.pdf>]

¹⁸⁰⁵ [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/fre/whatf.pdf>]

3.9. ORGANISATION DES ÉTATS AMERICAINS

- Résolution de l'Assemblée générale portant création du fonds d'aide juridique aux victimes, du Système interaméricaine des droits de la personne, 3 juin 2008, AG/RES. 2426 (XXXVIII-O/08)

3.10. UNESCO

- *Le droit à l'assistance humanitaire : actes du Colloque international organisé par l'Unesco, Paris, 23-27 janvier 1995*, UNESCO, Paris, 1996

3.11. UNICEF

- Rapport annuel de l'UNICEF, 2011¹⁸⁰⁷

3.12. UNIFEM

- UNIFEM, Annual report 2009-2010¹⁸⁰⁸

3.13. UNITAID

- Politique de transparence d'UNITAID, approuvée par le Conseil d'administration d'UNITAID le 9 mai 2007¹⁸⁰⁹
- Taxe sur les transactions financières. Mode d'emploi en France, Étude commandée et financée par UNITAID, septembre 2011¹⁸¹⁰
- Cinq années d'innovation au service de la santé, Rapport annuel 2011¹⁸¹¹
- Transformer l'accès aux traitements, Rapport annuel 2012¹⁸¹²
- Transformer les marchés, ajouter de la valeur, Indicateurs clés de performance, 2013¹⁸¹³
- Transformer les marchés, sauver des vies, Rapport annuel 2013, pp. 98-101¹⁸¹⁴
- UNITAID appelle instamment à mettre les recettes de la taxe européenne sur les transactions financières au service de l'éradication de la pauvreté, Communiqué de presse

¹⁸⁰⁶ [http://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA%20AR%202013_LR_FINAL.pdf]

¹⁸⁰⁷ [http://www.unicef.org/french/publications/files/UNICEF_Annual_Report_2011_FR_053012.pdf]

¹⁸⁰⁸ [<http://www.refworld.org/docid/4c3c0b5a2.html>]

¹⁸⁰⁹ [http://www.unitaid.eu/images/governance/transparency_policy_fr.pdf]

¹⁸¹⁰ [http://www.unitaid.eu/images/NewWeb/documents/Finance/utd_ttf-etude.pdf]

¹⁸¹¹ [http://www.unitaid.eu/images/rapport_annuel_2011/UNITAID_RA2011_FR.pdf]

¹⁸¹² [http://www.unitaid.eu/images/annual_report_2012/UNITAID_AR2012_FRENCH.pdf]

¹⁸¹³ [http://www.unitaid.eu/images/kpi/2013/fr/UNITAID_KPI_FR.pdf]

¹⁸¹⁴ [http://unitaid.org/images/annual_report_2013/UTD_Annual_Report-FR.pdf]

4. ORGANISMES DE DROIT INTERNE

4.1. FONDS SUISSE EN FAVEUR DES VICTIMES DE LA SHOAH DANS LE BESOIN

- Swiss Fund for Needy Victims of the Holocaust/Shoa, Final Report, Switzerland, 2002¹⁸¹⁵

5. CONFERENCES MONDIALES

5.1. COMITE PREPARATOIRE DE LA CONFERENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME, LA DISCRIMINATION RACIALE, LA XENOPHOBIE ET L'INTOLERANCE QUI Y EST ASSOCIEE

- Rapport de la Conférence régionale pour l'Afrique (Dakar, 22-24 janvier 2001), 27 mars 2001, A/CONF.189/PC.2/8

5.2. CONFERENCE MONDIALE DE L'ALIMENTATION

- Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition, 16 novembre 1974, Rapport de la Conférence mondiale de l'alimentation, Rome, 5-16 novembre 1974, E/CONF.65/20, pp. 1-3

6. JURIDICTIONS INTERNATIONALES ET INTERNATIONALISEES

- Projet de convention pour la création d'une institution judiciaire internationale propre à prévenir et à réprimer les infractions à la Convention de Genève, par Gustave Moynier, Genève, 1872

6.1. TRIBUNAUX MILITAIRES INTERNATIONAUX

- Accord concernant la poursuite et le châtime des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l'Axe et statut du tribunal international militaire, Londres, 8 août 1945
- Charte du Tribunal Militaire International pour l'Extrême Orient, 19 janvier 1946

¹⁸¹⁵ [<http://www.swissbankclaims.com/Documents/2014/Swiss%20Humanitarian%20Fund%20Final%20Report.pdf>]

6.2. TRIBUNAUX PENNAUX INTERNATIONAUX AD HOC

- Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), adopté par la résolution S/RES/827 du Conseil de sécurité, 25 mai 1993
- Règlement de procédure et de preuve du TPIY, 22 mai 2013, IT/32/Rev.49
- Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), adoptés par la Résolution S/RES/955 du Conseil de sécurité, 8 novembre 1994
- Règlement de procédure et de preuve du TPIR, 29 juin 1995, ITR/3/Rev.1
- Address to the Security Council by Carla Del Ponte, Prosecutor of the International Criminal Tribunals for the former Yugoslavia and Rwanda, to the UN Security council, Press Release, 24 November 2000, JL/P.I.S./542-e
- Huitième rapport annuel du TPIY, 17 septembre 2001, A/56/352
- Septième rapport annuel du TPIR, 2 juillet 2002, A/57/163

6.3. CHAMBRES POUR LES CRIMES GRAVES DU TIMOR-ORIENTAL

- Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental, 6 juin 2000, Règlement 2000/15
- Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental, 14 septembre 2001, Règlement 2001/25

6.4. TRIBUNAL SPECIAL POUR LE LIBAN

- Statut du Tribunal spécial pour le Liban, 10 juin 2007, S/RES/1757

6.5. CHAMBRES EXTRAORDINAIRES AU SEIN DES TRIBUNAUX CAMBODGIENS

- Accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement royal cambodgien concernant la poursuite, conformément au droit cambodgien, des auteurs des crimes commis pendant la période du Kampuchea démocratique, 6 juin 2003
- Règlement intérieur des Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens, révisé le 16 janvier 2015 (Rev. 9)

6.6. CHAMBRES AFRICAINES EXTRAORDINAIRES AU SEIN DES JURIDICTIONS SENEGALAISES

- Accord entre le gouvernement de la République du Sénégal et l'Union africaine sur la création de Chambres extraordinaires au sein des juridictions sénégalaises, 2012

7. TRAITES MULTILATERAUX

- General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, initialed in Dayton, 21 November 1995, Paris, 14 December 1995

7.1. CONFERENCES DIPLOMATIQUES DE GENEVE

- Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 12 août 1949
- Convention (II) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, 12 août 1949.
- Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, 12 août 1949
- Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949
- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977
- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977

7.2. CONSEIL DE L'EUROPE

- Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, STCE n°005, Rome, 4 novembre 1950
- Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, STCE n°116, Strasbourg, 24 novembre 1983
- Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, STCE n°158, Strasbourg, 9 novembre 1995

7.3. FONDS INTERNATIONAL DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE

- Accord portant création du Fonds international de développement agricole, adopté par la Conférence des Nations Unies sur la création d'un fonds international de développement agricole, Rome, 13 juin 1976

7.4. ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

- Convention n°29 sur le travail forcé, Genève, 28 juin 1930
- Convention n°182 concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination, Genève, 17 juin 1999

7.5. ORGANISATION DES ÉTATS AMERICAINS

- Convention américaine relative aux droits de l'homme, San José, 22 novembre 1969
- Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels, San Salvador, 17 novembre 1988

7.6. ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE

- Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, Bruxelles, 29 novembre 1969
- Convention internationale portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, Bruxelles, 18 décembre 1971
- Protocole modifiant la Convention internationale de 1971 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, Londres, 27 novembre 1992
- Protocole modifiant la Convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, Londres, 27 novembre 1992
- Protocole à la Convention du 27 novembre 1992 portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, Londres, 16 mai 2003

7.7. ORGANISATION DES NATIONS UNIES

- Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, New York, 13 février 1946

- Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, New York, 21 novembre 1947
- Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Paris, 9 décembre 1948
- Déclaration universelle des droits de l'homme, Paris, 10 décembre 1948
- Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, New York, 21 mars 1950
- Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, Genève, 7 septembre 1956
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, New York, 7 mars 1966
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New York, 16 décembre 1966
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, New York, 16 décembre 1966
- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, New York, 10 décembre 1984
- Convention relative aux droits de l'enfant, New York, 20 novembre 1989
- Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, New York, 25 mai 2000
- Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, New York, 15 novembre 2000
- Protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, New York, 15 novembre 2000
- Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, New York, 15 novembre 2000
- Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, New York, 31 mai 2001

- Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, New York, 20 décembre 2006

7.8. SOCIETE DES NATIONS

- Convention relative à l'esclavage, Genève, 25 septembre 1926 (amendée par le Protocole du 7 décembre 1953)

7.9. UNION AFRICAINE

- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Nairobi, 27 juin 1981
- Charte Africaine des droits et du bien-être de l'enfant, Addis-Abeba, 11 juillet 1990
- Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur les droits des femmes, Maputo, 11 juillet 2003

8. ACCORDS BILATERAUX

- Accord entre le Gouvernement de l'État d'Érythrée et le Gouvernement de la République démocratique d'Éthiopie, 12 décembre 2000
- Accord entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique relatif à l'indemnisation de certaines spoliations intervenues pendant la seconde guerre mondiale, (ensemble trois annexes et un échange de notes), Washington, 18 janvier 2001

9. ACTES UNILATERAUX

9.1. ROYAUME DU CAMBODGE

- Loi relative à la création des Chambres extraordinaires au sein des tribunaux du Cambodge pour la poursuite des crimes commis durant la période du Kampuchéa Démocratique, 27 octobre 2004

9.2. CONFEDERATION SUISSE

- Loi fédérale sur les finances de la Confédération du 6 octobre 1989¹⁸¹⁶

¹⁸¹⁶ [<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19890209/200312010000/611.0.pdf>]

- Ordonnance du Conseil fédéral portant création du Fonds spécial en faveur des victimes de l'Holocauste/Shoah dans le besoin, 26 février 1997

9.3. REPUBLIQUE FRANÇAISE

- Code des assurances
- Code de la santé publique
- Arrêté du 3 juillet 1991 approuvant les statuts du fonds de garantie contre les actes de terrorisme et d'autres infractions
- Loi du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001
- Décret n°2004-655 du 5 juillet 2004 portant approbation des statuts du fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages

9.4. ÉTAT DU JAPON¹⁸¹⁷

- Statement by Prime Minister Tomiichi Murayama on the Occasion of the Establishment of the "Asian Women's Fund", 18 July 1995
- Discours du Premier Ministre du 15 Août 1995 à l'occasion du 50ème anniversaire de la fin de la guerre
- Letter from Prime Minister to the Former Comfort Women, 1996
- Letter from AWF President to Former Comfort Women, 1996

10. ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

- Speech of Fiona McKay on behalf of the Victims' Rights Working Group, "There will be no justice without justice for victims", Rome Conference for the establishment of an International Criminal Court, 16 June 1998¹⁸¹⁸
- Amnesty International, International Criminal Court, Ensuring an Effective Trust Fund for Victims, 31 August 2001, AI Index: IOR 40/005/2001, 20 p.
- Redress, The International Criminal Court's Trust Fund for Victims – Analysis and options for the development of further criteria for the operation of the Trust Fund for Victims, with Forensic Risk Alliance, December 2003

¹⁸¹⁷ Ces documents peuvent être consultés à l'adresse suivante [<http://www.awf.or.jp/e6/statement.html>]

¹⁸¹⁸ [http://www.vrwg.org/VRWG_DOC/1998_Flyer_speech.pdf]

- Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH), Les commissions de vérité et de réconciliation : l'expérience marocaine, Rapport, Séminaire régional, Rabat, Maroc, 25-27 mars 2004, n°396, juillet 2004.
- Human Rights Watch, La Commission marocaine de vérité, Le devoir de mémoire honoré à une époque incertaine, novembre 2005, volume 17, n°11(E)
- Human Rights Watch, DR Congo : ICC Charges Raise Concern, Joint letter to the Chief Prosecutor of the International Criminal Court, Press release, August 1, 2006¹⁸¹⁹
- FIDH, Les droits des victimes devant la Cour pénale internationale, manuel à l'attention des victimes, de leurs représentants légaux et des ONG, 2007, 434 p.
- FIDH, Briser l'impunité, March 2008, N°490, 20 p.
- Avocats Sans Frontières, Étude de jurisprudence: l'application du Statut de Rome de la Cour pénale internationale par les juridictions de la République démocratique du Congo, March 2009, 144 p.
- Club des amis du droit du Congo, la répression des crimes internationaux par les juridictions congolaises, 2010, 86 p.
- AfriMAP and The Open Society Initiative for Southern Africa, Military Justice and Human Rights: An urgent need to complete reforms, 2010, 84 p.
- FIDH, Cahier d'exigences de la campagne l'Afrique pour les droits des femmes, mars 2010, 148 p.
- ICTJ's draft report on judicial reparations for victims of international crimes in the DRC, report of the workshop, Kinshasa, 1st - 3rd March 2010, July 2010, 64 p.
- Redress, Justice pour les victimes: le mandat de réparation de la CPI, 20 mai 2011, 99 p.¹⁸²⁰
- FIDH-ADHOC-LICADHO, Comments on victim participation at the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC), January 2010, 6 p.¹⁸²¹
- FIDH, Cutting the weakest link. Budget Discussions and their Impact on Victims Rights to Participate in the Proceedings, Position Paper, 11th Session of the Assembly of States Parties to the Rome Statute, November 2012, 22 p.¹⁸²²

¹⁸¹⁹ [<http://www.hrw.org/news/2006/07/31/dr-congo-icc-charges-raise-concern>]

¹⁸²⁰ [http://www.redress.org/downloads/publications/Justice_for_VictimsFR.pdf]

¹⁸²¹ [<http://fidh.org/IMG/pdf/kh2901a.pdf>]

- FIDH, Les droits des victimes devant les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC), un bilan en demi-teinte pour les parties civiles, décembre 2012, 66 p.
- Kenyans for Peace with Truth and Justice (KPTJ), A Luxury Victims Cannot Afford - Meaningful Participation at the International Criminal Court, Issue 07/09, June 2013, 12 p.
- FIDH, La Libye vient d'adopter un décret sans précédent protégeant les victimes de crimes sexuels, 19 février 2014¹⁸²³
- FIDH, ADHOC, Cambodge : La condamnation de 2 anciens dirigeants Khmers Rouges à la prison à vie est historique, 7 août 2014¹⁸²⁴
- Amnesty International, Une guerre juridique pour «éliminer les ennemis de l'intérieur : des ONG russes sont enregistrées comme « agents de l'étranger », 9 octobre 2014¹⁸²⁵
- Reporters Sans Frontières, Deux associations de soutiens aux médias classées « agents de l'étranger », 25 novembre 2014¹⁸²⁶
- Recours, Les droits des victimes devant la Cour pénale internationale, Bulletin du Groupe de travail pour les droits des victimes, N° 25, Hiver-Printemps 2014/2015, 12 p.¹⁸²⁷
- Redress, At Long Last: Reparations for Victims Can Now Proceed in the ICC's Frist Case, 3 March 2015¹⁸²⁸
- Women's Initiative fo Gender Justice, ICC issues first appeal judgment on reparations, *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, 3 March 2015¹⁸²⁹
- FIDH, African Center for Justice and Peace Studies, Lawyers for Human Rights, South Africa must enforce the ICC arrest warrants against Omar Al Bashir, 15 June 2015¹⁸³⁰

¹⁸²² [<https://www.fidh.org/IMG/pdf/cpiasp598ang2012.pdf>]

¹⁸²³ [<https://www.fidh.org/La-Federation-internationale-des-ligues-des-droits-de-l-homme/maghreb-moyen-orient/libye/14719-la-libye-vient-d-adopter-un-decret-sans-precedent-protégeant-les-victimes>]

¹⁸²⁴ [<https://www.fidh.org/fr/regions/asi/cambodge/cetc/15880-cambodge-la-condamnation-de-2-anciens-dirigeants-khmers-rouges-a-la-prison>]

¹⁸²⁵ [<https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2014/10/lawfare-destroy-enemies-within-russian-ngos-tagged-foreign-agents/>]

¹⁸²⁶ [<http://fr.rsf.org/russie-deux-associations-de-soutien-aux-25-11-2014,47275.html>]

¹⁸²⁷ [<http://www.redress.org/downloads/fr25cl.pdf>]

¹⁸²⁸ [<http://www.redress.org/downloads/pr-lubanga-reparations-appeals-decision030315.pdf>]

¹⁸²⁹ [http://www.iccwomen.org/documents/ICC-issues-first-appeal-judgment-on-reparations_Lubanga.pdf]

¹⁸³⁰ [<https://www.fidh.org/en/region/Africa/sudan/south-africa-must-enforce-the-icc-arrest-warrants-against-omar-al>]

- CICC Trust Fund for Victims Team, Comments and Recommendations to the Board of Directors of the Trust Fund for Victims ahead of the Special Board meeting on 21-22 July 2015, 16 July 2015, 4 p.¹⁸³¹
- The Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, Tajikistan : Clampdown on civil society, 30 July 2015¹⁸³²
- FIDH Position Paper, Recommendations to the 14th Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court, The Hague, Netherlands, 18-26 November 2015, November 2015, 24 p.¹⁸³³
- Human Rights Watch, Russia : Government against Rights Groups, 10 November 2015¹⁸³⁴

Réunion internationale sur le droit des femmes et des filles à un recours et à réparation (Nairobi, 19-21 mars 2007)

- Déclaration de Nairobi sur le droit des femmes et des filles à un recours et à réparation¹⁸³⁵

11. EXPERTS INTERNATIONAUX

11.1. PRINCIPES ET DIRECTIVES SUR LES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

- Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Maastricht, 1986
- Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels, Maastricht, 1997

11.2. RAPPORTS SUR LE DROIT A REPARATION DES VICTIMES DE VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME ET DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

- Étude concernant le droit à restitution, à indemnisation et à réadaptation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rapport final présenté par Mr Theo Van Boven, Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte

¹⁸³¹ [https://www.fidh.org/IMG/pdf/cicc_tfv_team_submission_to_the_tfv_board_july_2015.pdf]

¹⁸³² [<https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/tajikistan-clampdown-on-civil-society>]

¹⁸³³ [<https://www.fidh.org/IMG/pdf/asp670anglais.pdf>]

¹⁸³⁴ [<https://www.hrw.org/russia-government-against-rights-groups-battle-chronicle>]

¹⁸³⁵ [<https://www.fidh.org/IMG/pdf/DeclaraciondeNairobi-fr.pdf>]

contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, 2 juillet 1993, E/CN.4/Sub.2/1993/8

- Ensemble révisé des principes fondamentaux et directives concernant le droit à réparation des victimes de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire, présenté par Mr Theo Van Boven, 16 janvier 1997, E/CN.4/1997/104
- Le droit à restitution, indemnisation et réadaptation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rapport final du Rapporteur spécial, Mr M. Cherif Bassiouni, présenté en application de la résolution 1999/33 de la Commission des droits de l'homme, 18 janvier 2000, E/CN.4/2000/62

11.3. ENSEMBLE DE PRINCIPES POUR LA LUTTE CONTRE L'IMPUNITÉ

- Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, présenté par l'experte indépendante Diane Orentlicher, 8 février 2005, E/CN.4/2005/102/Add.1

11.4. RÉSOLUTIONS RELATIVES À L'ASSISTANCE HUMANITAIRE

- Résolution sur la reconnaissance du devoir d'assistance humanitaire et du droit à cette assistance, adoptée par la Ière Conférence internationale de droit et morale humanitaire sous l'égide de Médecins du Monde et de la faculté de droit de Paris-Sud le 28 janvier 1987 à Paris, *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 91, 1987, pp. 816-817
- Résolution de l'Institut de droit international, « la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats », Session de Saint-Jacques-de-Compostelle, 14 septembre 1989
- Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire de l'Institut international de droit humanitaire, San Remo, 1992

11.5. ENGAGEMENTS ET PRINCIPES RELATIFS AUX ENFANTS SOLDATS ADOPTÉS SOUS L'EGIDE DE L'UNICEF

- Les Engagements de Paris relatifs à la protection des enfants contre le recrutement ou l'utilisation illicites par les forces armées ou les groupes armés ("les Engagements de Paris"), février 2007

- Les Principes relatifs aux enfants associés aux forces armées et aux groupes armés (“Les Principes de Paris”), février 2007

12. JURISPRUDENCE

12.1. CHAMBRES EXTRAORDINAIRES AU SEIN DES TRIBUNAUX CAMBODGIENS

- Chambre de première instance, Décision relative à la requête tendant à ce qu’il soit statué sur la qualité des avocats des parties civiles pour présenter des observations sur les questions relatives à la détermination de la peine, opinion dissidente du juge Lavergne, 8 octobre 2009, E72/3
- Chambre de première instance, Dossier n° 001/18-07-2007/ECCC/TC, Jugement, 26 juillet 2010
- Chambre de première instance, Première indication sur la nature des réparations demandées par les co-avocats principaux pour les parties civiles en application de la règle 23 *quinquies* 3 du Règlement intérieur, 23 septembre 2011, E125
- Cour suprême, Dossier n° 001118-07-2007-ECCC/SC, Arrêt, 3 février 2012

12.2. COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L’HOMME

- Arrêt *Klass et autres c/ R.F.A.*, 6 septembre 1978, série A, n°28
- Arrêt *Silver et autres c/ Royaume-Uni*, 25 mars 1983, série A, n°61

12.3. COUR INTERAMERICAINE DES DROITS DE L’HOMME

- *Case of Velásquez-Rodríguez v. Honduras*. Merits. Judgment of July 29, 1988. Series C No. 4
- *Case of Velásquez-Rodríguez v. Honduras*. Reparations and Costs. Judgment of July 21, 1989. Series C No. 7
- *Case of Godínez-Cruz v. Honduras*. Reparations and Costs. Judgment of July 21, 1989. Series C No. 8
- *Case of Velásquez-Rodríguez v. Honduras*. Interpretation. Judgment of August 17, 1990. Series C No. 9

- *Case of Godinez-Cruz v. Honduras*. Interpretation. Judgment of August 17, 1990. Series C No. 10
- *Case of Aloboetoe et al. v. Suriname*, Reparations and Costs. Judgment of September 10, 1993. Series C No. 15
- *Case of the Caracazo v. Venezuela*. Reparations and Costs. Judgment of August 29, 2002. Series C No. 95
- *Case of Bulacio v. Argentina*. Merits, Reparations and Costs, Judgment of September 18, 2003, Series C No. 100 (Reasoned Opinion of Judge A. A. Cançado Trindade).
- *Case of the Plan de Sánchez Massacre v. Guatemala*, Reparations, Judgment of November 19, 2004. Series C No. 116
- *Case of the Mapiripán Massacre v. Colombia*. Merits, Reparations and Costs. Judgment of September 15, 2005. Series C No. 134
- *Case of Montero-Aranguren et al. (Detention Center of Catia) v. Venezuela* Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs. Judgment of July 5, 2006. Series C No. 150
- *Case of the Miguel Castro-Castro Prison v. Peru*. Merits, Reparations and Costs. Judgment of November 25, 2006. Series C No. 160

12.4. COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

- *Affaire du Déroit de Corfou*, Arrêt du 9 avril 1949, C.I.J. Recueil 1949, p. 4
- *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif, 11 avril 1949, C.I.J. Recueil 1949, p. 174
- *Interprétation des traités de paix (deuxième phase)*, Avis consultatif, 18 juillet 1950, C.I.J. Recueil 1950, p. 221
- *Affaire du Cameroun septentrional (Cameroun c. Royaume-Uni), Exceptions préliminaires*, Arrêt du 2 décembre 1963, C.I.J. Recueil 1963, p. 15
- *Sud-Ouest africain, deuxième phase*, Arrêt, 18 juillet 1966, C.I.J. Recueil 1966, p. 6
- *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, Arrêt, 5 février 1970, C.I.J. Recueil 1970, p. 3
- *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran*, Arrêt, 24 mai 1980, C.I.J. Recueil 1980, p. 3

- *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), fond*, Arrêt, 27 juin 1986, C.I.J. Recueil 1986, p. 14
- *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, Avis consultatif, 29 avril 1999, C.I.J. Recueil 1999, p. 62
- *Immunités juridictionnelles de l'Etat (Allemagne c. Italie ; Grèce (intervenant))*, Arrêt, 3 février 2012, C.I.J. Recueil 2012, p. 99

12.5. COUR PENALE INTERNATIONALE

12.5.1. Situation en République démocratique du Congo

Décisions émises par la Chambre préliminaire I

- Decision on the time limit for the filing of observations on the Notification by the Board of Directors of the Trust Fund for Victims, 5 February 2008, ICC-01/04-441
- Décision sur la notification présentée par le Conseil de direction du Fonds au profit des victimes conformément à la règle 50 du Règlement du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, 11 avril 2008, ICC-01/04-492-tFRA

Documents soumis à la Chambre par le Fonds au profit des victimes

- Notification of the Board of Directors of the Trust Fund for Victims in accordance with Regulations of the Trust Fund for Victims with Confidential Annex, 24 January 2008, ICC-01/04-439
- Clarifications et explications par le Conseil de direction du Fonds au profit des victimes des observations du Bureau du conseil public pour la Défense du 20 février 2008 conformément à la décision de la Chambre préliminaire I du 28 février 2008, 6 mars 2008, ICC-01/04-485

Documents soumis à la Chambre par le Bureau du conseil public pour les victimes et les représentants légaux des victimes

- Observations du Bureau du conseil public pour les victimes en tant que représentant légal suite à la notification du Conseil de direction du Fonds au profit des victimes conformément à la règle 50 du Règlement du Fonds, 20 février 2008, ICC-01/04-460
- Observations of the Legal Representative of Victims on the Notification of the Board of Directors of the Trust Fund for Victims, 20 February 2008, ICC-01/04-461

Documents soumis à la Chambre par le Bureau du Procureur

- Prosecution's observations on the "Notification of the Board of Directors of the Trust Fund for Victims", 20 February 2008, ICC-01/04-462

Documents soumis à la Chambre par le Bureau du conseil public pour la Défense

- OPCD observations on the Notification by the Board of Directors of the Trust Fund for Victims, 20 February 2008, ICC-01/04-458

Affaire Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo

Décisions émises par les Chambres

- Chambre préliminaire I, Décision relative à la décision de la Chambre préliminaire I du 10 février 2006 et à l'inclusion de documents dans le dossier de l'affaire concernant M. Thomas Lubanga Dyilo, 24 février 2006, ICC-01/04-01/06-8-Corr-tFR
- Chambre préliminaire I, Demande adressée à la République démocratique du Congo en vue d'obtenir l'identification, la localisation, le gel et la saisie des biens et avoirs de M. Thomas Lubanga Dyilo, 9 mars 2006, ICC-01/04-01/06-22
- Chambre préliminaire I, Demande adressée aux Etats Parties au Statut de Rome en vue d'obtenir l'identification, la localisation, le gel et la saisie des biens et avoirs de M. Thomas Lubanga Dyilo, 31 mars 2006, ICC-01/04-01/06-62
- Chambre de première instance I, Décision relative à la participation des victimes, 18 janvier 2008, ICC-01/04-01/06-1119-tFRA
- Chambre d'appel, Arrêt relatif aux appels interjetés par le Procureur et la Défense contre la Décision relative à la participation des victimes rendue le 18 janvier 2008 par la Chambre de première instance I, 11 juillet 2008, ICC-01/04-01/06-1432
- Trial Chamber I, Redacted version of "Decision on indirect victims", 8 April 2009, ICC-01/04-01/06-1813
- Chambre de première instance I, Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, 14 mars 2012, ICC-01/04-01/06-2842-tFRA
- Opinion dissidente de la juge Odio Benito, Chambre de première instance I, Décision relative à la peine, rendue en application de l'article 76 du Statut, 10 juillet 2012, ICC-01/04-01/06-2901-tFRA

- Chambre de première instance I, Décision fixant les principes et procédures applicables en matière de réparations, 7 août 2012, ICC-01/04-01/06-2904-tFRA
- Trial Chamber I, Decision on the defence request for leave to appeal the Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations, 29 August 2012, ICC-01/04-01/06-2911
- The Appeals Chamber, Decision on the admissibility of the appeals against Trial Chamber I's "*Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations*" and directions on the further conduct of proceedings, 14 December 2012, ICC-01/04-01/06-2953
- The Appeals Chamber, Judgment on the appeal of Mr Thomas Lubanga Dyilo against his conviction, 1 December 2014, ICC-01/04-01/06-3121-Red
- The Appeals Chamber, Judgment on the appeals of the Prosecutor and Mr Thomas Lubanga Dyilo against the "*Decision on Sentence pursuant to Article 76 of the Statute*", 1 December 2014, ICC-01/04-01/06-3122
- The Appeals Chamber, Judgment on the appeals against the « Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations » of 7 August 2012 with AMENDED order for reparations (Annex A) and public annexes 1 and 2, 3 March 2015, ICC-01/04-01/06-3129 et annexe (Order for Reparations, ICC-01/04-01/06-3129-AnxA)

Documents soumis aux Chambres par le Fonds au profit des victimes

- Public Redacted Version of ICC-01/04-01/06-2803-Conf-Exp-Trust Fund for Victims' First Report on Reparations, 1 September 2011, ICC-01/04-01/06-2803-Red
- Observations on Reparations in Response to the Scheduling Order of 14 March 2012, 25 April 2012, ICC-01/04-01/06-2872
- Observations in response to the *Direction on the conduct of appeal proceedings*, 1 October 2012, ICC-01/04-01/06-2927
- Observations of the Trust Fund for Victims on the appeals against Trial Chamber I's "*Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations*", 8 April 2013, ICC-01/04-01/06-3009

- Filing on Reparations and Draft Implementation Plan, 3 November 2015, ICC-01/04-01/06-3177-Red; Draft Implementation Plan for collective reparations to victims, ICC-01/04-01/06-3177-AnxA

Documents soumis au Chambres par le Bureau du conseil public pour les victimes et les représentants légaux des victimes

- Office of the Public Council for Victims, Observations on issues concerning reparations, 18 April 2012, ICC-01/04.01/06-2863
- Observations sur la fixation de la peine et les réparations de la part du groupe de victimes V01, 18 Avril 2012, ICC-01/04-01/06-2864 ;
- Observations du groupe de victimes V02 concernant la fixation de la peine et des réparations, 18 avril 2012, ICC-01/04-01/06-2869
- Bureau du conseil public pour les victimes, Equipe des représentants légaux V02, Document déposé à l'appui de l'appel à l'encontre de la "*Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations*" délivrée par la Chambre de première instance I le 7 août 2012, 5 février 2013, ICC-01/04-01/06-2970
- Représentants légaux du groupe de victimes V01, Document à l'appui de l'appel contre la "*Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations*" du 7 août 2012, 5 février 2013, ICC-01/04-01/06-2973
- Représentants légaux du groupe de victimes V01, Réponse au Mémoire de la Défense relatif à l'appel contre la "*Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations*" du 7 août 2012, 7 avril 2013, ICC-01/04-01/06-3007
- Office of Public Counsel for Victims, Legal Representatives of Victims V02, Joint Response to the "*Mémoire de la Défense de M. Thomas Lubanga relatif à l'appel à l'encontre de la 'Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations', rendue par la Chambre de première instance le 7 août 2012*", 8 April 2013, ICC-01/04-01/06-3010

Documents soumis aux Chambres par le Greffe et décisions du Greffe

- Décision du Greffier sur la demande de l'aide judiciaire aux frais de la Cour déposée par M. Thomas Lubanga Dyilo, 31 mars 2006, ICC-01/04-01/06-63
- Second Report of the Registry on Reparations, 1 September 2011, ICC-01/04-01/06-2806

- First Transmission to the Trial Chamber of applications for reparations", 28 March 2012, ICC- 01/04-01/06-2852
- First Report to the Trial Chamber on applications for reparations, 28 March 2012, ICC- 01/04-01/06-2847

Documents soumis aux Chambres par le Bureau du Procureur

- Prosecution's Submissions on the principles and procedures to be applied in reparations, 18 April 2012, ICC-01/04-01/06-2867

Documents soumis aux Chambres par la Défense

- Observations de la Défense sur les principes et la procédure applicables à la réparation, 18 avril 2012, ICC-01/04-01/06-2866
- Mémoire de la Défense de M. Thomas Lubanga relatif à l'appel à l'encontre de la "*Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations*", rendue par la Chambre de première instance le 7 août 2012, 5 février 2013, ICC-01/04-01/06-2972
- Réponse de la Défense de M. Thomas Lubanga aux documents déposés par les victimes au soutien de leurs appels à l'encontre de la "*Décision fixant les principes et procédures applicables en matière de réparations*" rendue par la Chambre de première instance le 7 août 2012, 8 avril 2013, ICC-01/04-01/06-3011

Documents soumis aux Chambres par des organisations non gouvernementales

- Observations of the Women's Initiatives for Gender Justice, 10 May 2012, ICC-01/04-01/06-2876
- Justice-plus, Terre des Enfants, Centre Pelican – Training for Peace and Justice/Journalistes en action pour la paix, Fédération des Jeunes pour la Paix mondiale et Avocats Sans Frontières, Observations relatives au régime de réparation, 10 mai 2012, ICC-01/04-01/06-2877
- International Center for Transitional Justice, Submission on reparations issues, 10 May 2012, ICC-01/04-01/06-2879

Documents soumis aux Chambres par les Nations Unies

- United Nations Children's Fund, Submission on the principles to be applied, and the procedure to be followed by the Chamber with regard to reparations, 10 May 2012, ICC-01/04-01/06-2878

Affaire Le Procureur c. Germain Katanga

Décisions émises par les Chambres

- Chambre de première instance II, Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, 7 mars 2014, ICC-01/04-01/07-3436
- Chambre de première instance II, Décision relative à la peine (article 76 du Statut), 23 mai 2014, ICC-01/04-01/07-3484
- Trial Chamber II, Order instructing the Registry to report on applications for reparations, 27 August 2014, ICC-01/04-01/07-3508
- Chambre de première instance II, Décision sur la demande de clarification concernant la mise en œuvre de la Règle 94 du Règlement de procédure et de preuve et étapes ultérieures de la procédure, 8 mai 2015, ICC-01/04-01/07-3546
- Chambre de première instance II, Décision relative aux requêtes du Représentant légal commun des victimes et du Greffe aux fins de prorogation de délai fixé pour la transmission et le dépôt des demandes en réparation, 21 septembre 2015, ICC-01/04-01/07-3599

Documents soumis aux Chambres par le Fonds au profit des victimes

- The Trust Fund for Victims, Observations on Reparations Procedure, 13 May 2015, ICC-01/04-01/07-3548

Documents soumis aux Chambres par le Greffe

- Registry, Registry Report on Applications for Reparations in accordance with Trial Chamber II's Order of 27 August 2014, 15 December 2014, ICC-01/04-01/07-3512 et Annexe I (Rapport relatif aux demandes en réparation, présenté en exécution de l'ordonnance rendue le 27 août 2014 par la Chambre de première instance II, Version Publique Expurgée, notifiée le 6 février 2015, ICC-01/04-01/07-3512-Conf-Exp-Anx1-tFRA)

Documents soumis aux Chambres par le Bureau du Procureur

- Office of the Prosecutor, Notice of Discontinuance of the Prosecution's Appeal against the Article 74 Judgment of Conviction of Trial Chamber II dated 7 March 2014 in relation to Germain Katanga, 25 June 2014, ICC-01/04-01/07-3498

Documents soumis aux Chambres par la Défense

- Defence for Germain Katanga, Defence Notice of Discontinuance of Appeal against the 'Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut' rendered by Trial Chamber II on 7 April 2014, 25 June 2014, ICC-01/04-01/07-3497

Affaire Le Procureur c. Mathieu Ngudjolo

- Chambre de première instance II, *Affaire Le Procureur c. Mathieu Ngudjolo*, Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, 18 décembre 2012, ICC-01/04-02/12-3

12.5.2. Situation en Ouganda

Décisions émises par la Chambre préliminaire II

- Décision relative à la notification du Fonds au profit des victimes et à sa requête aux fins d'autorisation de répondre aux observations du Bureau du conseil public pour la Défense sur la notification, 19 mars 2008, ICC-02/04-126-tFRA

Documents soumis à la Chambre par le Fonds au profit des victimes

- The Trust Fund for Victims, Notification of the Board of Directors of the Trust Fund for Victims in accordance with Regulations of the Trust Fund for Victims with Confidential Annex, 25 January 2008, ICC-02/04-114

Documents soumis à la Chambre par le Bureau du conseil public pour les victimes et les représentants légaux des victimes

- Observations du représentant légal des victimes suite à la notification du Conseil de direction du Fonds au profit des victimes conformément à la règle 50 du Règlement du Fonds, 18 février 2008, ICC-02/04-118

Documents soumis aux Chambres par le Bureau du Procureur

- Prosecution's observations on the « Notification of the Board of Directors of the Trust Fund for Victims », 19 February 2008, ICC-02/04-119

Documents soumis aux Chambres par le Bureau du conseil public pour la Défense

- Observations du Bureau du Conseil public pour la Défense concernant la notification présentée conformément à la règle 50 du règlement du Fonds au profit des victimes, 12 mars 2008 ICC-02/04-122-tFRA

12.5.3. Situation en République Centrafricaine

- The Trust Fund for Victims, Notification of the Board of Directors of the Trust Fund for Victims in accordance with Regulation 50 of the Regulations of the Trust Fund for Victims, 30 October 2009, ICC-01/05-29
- Pre-trial Chamber II, Decision on the Submission of the Trust Fund for Victims dated 30 October 2009, 16 November 2009, ICC-01/05-30
- The Trust Fund for Victims, Notification of the Board of Directors in accordance with Regulation 50 a) of the Regulations of the Trust Fund for Victims to undertake activities in the Central African Republic, 11 October 2012, ICC-01/05-39
- Pre-trial Chamber II, Decision on the “Notification by the Board of Directors in accordance with Regulation 50 a) of the regulations of the Trust Fund for Victims to undertake activities in the Central African Republic”, 23 October 2012, ICC-01/05-41

Affaire Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo

- Chambre préliminaire III, Quatrième décision relative à la participation des victimes, 12 décembre 2008, ICC-01/05-01/08-320-tFRA
- Trial Chamber III, Decision on common legal representation of victims for the purpose of trial, 10 November 2010, ICC-01/05-01/08-1005

12.5.4. Situation en République du Kenya

Trial Chamber V(B), *The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta*, Decision on the Defence Request for Conditional Excusal from Continuous Presence at Trial, 18 October 2013, ICC-01/09-02/11-830

12.6. COUR PERMANENTE D'ARBITRAGE

- *Vapeur Wimbledon*, 17 août 1923, série A, n° 1
- *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, Arrêt, 25 mai 1926, série A, n° 7

- *Concessions Mavrommatis en Palestine*, Arrêt, 30 août 1924, série A, n° 2
- *Usine de Chorzów*, Arrêt, 26 juillet 1927, série A, n° 9
- *Usine de Chorzów*, Arrêt, 13 septembre 1928, série A, n° 17
- *Oscar Chinn*, Arrêt, 12 décembre 1934, série A/B, n° 63
- *Phosphates du Maroc*, Arrêt, 14 juin 1938, série A/B, n° 74

12.7. JURISPRUDENCE ARBITRALE

- Sentence arbitrale de l'*Alabama*, 14 septembre 1872
- Cour permanente d'arbitrage, *affaire de l'indemnité russe*, 11 novembre 1912, R.S.A., vol. XI, pp. 421-447
- Max Huber, *affaire des biens britanniques au Maroc espagnol*, 23 octobre 1924, R.S.A., vol. II, pp. 615-742

13. SITES INTERNET

- Asian Women's Fund
[www.awf.or.jp]
- Coalition pour la Cour pénale internationale (CCPI)
[www.iccnw.org]
- Commission et Fonds d'indemnisation des Nations Unies (UNCC)
[www.uncc.ch]
- Comité international de la Croix-Rouge
[www.icrc.org]
- Fonds au profit des victimes de la Cour pénale internationale (FPV)
[www.trustfundforvictims.org]
- Fonds de contributions volontaires en faveur des victimes de la traite des personnes
[www.unodc.org/unodc/human-trafficking-fund.html]
- Fonds de contributions volontaires pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage (UNVFVS)

[www.ohchr.org/EN/Issues/Slavery/UNVTFCFS/Pages/WhattheFundis.aspx]

- Fonds de contributions volontaires pour les victimes de la torture (UNVFVT)

[<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/UNVFT/Pages/WhattheFundis.aspx>]

- Fonds international de développement agricole

[www.ifad.org]

- Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme

[www.theglobalfund.org]

- ONU Femmes

[www.unwomen.org]

- UNITAID

[www.unitaid.eu]

INDEX THEMATIQUE

(Les numéros se réfèrent aux paragraphes)

A

- Affaires (Cour pénale internationale)
 - *Bemba* : 290, 292, 329
 - *Katanga* : 28, 188, 290, 304, 311, 316, 342, 356, 359, 379, 604
 - *Kenyatta* : 309-310, 333, 513
 - *Lubanga* : 26, 28, 33, 57, 94, 142, 186, 188, 235-236, 287 et s., 532, 534, 604, 608-610
 - *Ntaganda* : 290, 356, 359
- Assistance
 - financière (ou économique) : 59, 62, 65, 224, 493, 556 et s.
 - humanitaire : 62-63, 72, 79, 82, 97 et s., 134, 224, 317, 428, 556 et s., 581
 - juridique : 59, 104, 141, 208, 536, 549, 556 et s.
 - matérielle : 59, 98-99, 104, 141, 425, 507-508, 529, 555 et s., 611
 - médicale : 59, 98, 104, 141, 208, 425, 504, 507-508, 536, 556, 559, 611
 - psychologique : 59, 98, 141-142, 208, 266, 425, 427, 471, 507-508, 516, 556, 559, 611
 - sociale : 104, 542, 556, 560, 561
- Audit, auditeur : 170, 172-173, 191-192, 201, 217, 219, 226, 256, 262, 421, 445, 455, 469, 477-479, 485 et s., 514, 568, 581, 600, 617

B

- Bureau des fonds multipartenaires du Programme des Nations Unies pour le développement : 268

C

- Capacité juridique : 154, 165 et s., 240, 394
- Co-financement : 431, 491, 576-577, 582
- Commission d'indemnisation des Nations Unies : 12, 44, 47, 49, 130, 137, 143, 146, 282, 285, 312, 329, 332, 342, 345, 358, 365, 368, 377, 609

- Complémentarité : 13, 66, 85-87, 94, 104, 120, 153, 314, 395, 432, 509, 522, 524, 562, 577
- Confidentialité : 109, 165, 184, 211, 213 et s., 275-276, 327, 461 et s., 574, 589, 605
- Contributions
 - obligatoires : 123, 137, 152, 164, 399, 404, 601
 - pluriannuelles : 261, 452 et s.
- Coopération (étatique) : 13, 35, 63, 67, 105, 278, 281, 285, 296 et s., 305, 309, 333-334, 365, 380, 387, 390 et s.
- Crime d'agression : 22
- Crime contre l'humanité : 22, 49, 101, 311, 511, 549-550, 580
- Crime de guerre : 22, 49, 76, 101, 311, 511, 549, 550, 580

D

- Déclaration des principes fondamentaux de justice : 15-16, 66, 95, 119, 615
- Droit administratif global : 28, 136, 483, 592, 600, 616
- Droits civils et politiques : 19, 69, 75-77, 120, 277, 528
- Droits économiques, sociaux et culturels : 21, 23, 76-77, 98, 120, 597

F

- Fait générateur : 15, 17, 150, 182, 355, 358-359, 397, 528, 544 et s.
- Fonds
 - d'affectation spéciale : 9-10, 123 et s., 135-136, 152-153, 159 et s., 201, 219, 222, 254, 261, 272, 404 et s., 455, 457
 - de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) : 6
 - de garantie : 42 et s., 66, 107, 110, 288-289, 300 et s., 395, 450
 - pour les femmes asiatiques : 13, 50, 63, 107, 378, 493
 - international de développement agricole (FIDA) : 7, 11, 23, 157
 - mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme : 23, 76, 108, 129, 158, 176, 277, 410, 441 et s., 458, 461, 468, 477, 483, 518, 597
 - des Nations Unies pour l'Afrique du Sud : 59, 68, 113, 124, 222, 277
 - des Nations Unies pour le Chili : 13, 60, 70 et s., 79-80, 82, 112 et s., 121 et s., 144, 209, 222, 277, 552-553
 - des Nations Unies pour l'égalité des sexes : 6, 11

- des Nations Unies pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes : 6, 14, 433
- suisse en faveur des victimes de la Shoah : 62, 107, 224, 262, 493, 530, 537, 540, 561

G

- GAVI Alliance : 23, 76, 441, 447, 451
- Génocide : 19, 22, 61-63, 76, 101, 511, 549
- Greffe de la Cour pénale internationale : 164-165, 170 et s., 186, 188, 194-195, 230, 239 et s., 247, 270 et s., 290, 292, 304, 319, 326 et s., 363 et s., 394, 517

I

- Indigence : 138, 283, 285, 287, 290 et s., 304, 598

J

- Justice transitionnelle : 141, 314, 536

L

- Lien de causalité : 15, 32, 43, 96, 150, 182, 354 et s., 368, 528, 533, 537, 540, 542-543, 551, 609

P

- Parties et participants aux procédures (Cour pénale internationale)
 - Bureau du conseil public pour la Défense : 511, 519, 590
 - Bureau du conseil public pour les victimes : 321, 356, 519, 590
 - Défense : 316, 319, 329, 355, 358, 373
 - Représentants légaux des victimes : 188, 239, 291, 316, 319, 321, 356, 365, 519, 590
- Preuve : 65, 85, 94, 184, 282, 318, 343, 345, 362, 366 et s., 540
- Prévention (des violations) : 14, 552, 564-565, 611
- Principes fondamentaux : 15-16, 19, 93 et s., 105, 305, 317, 374-375, 383, 387, 390, 531, 576

R

- Réparations
 - collectives : 142, 304, 322-323, 328, 347 et s., 367 et s.
 - garanties de non-répétition : 95, 105, 375, 387, 390 et s., 554

- indemnisation : 1, 47 et s., 93 et s., 105, 142-143, 182-184, 277, 290, 304, 320, 331, 346, 361, 375 et s., 555
- individuelles : 142, 322-323, 304, 347, 367 et s., 604
- réhabilitation : 19, 94-95, 142, 317, 326, 337, 346, 361, 375 et s.,
- restitution : 49, 51, 61-62, 65, 93-96, 142, 326, 361, 375 et s., 555
- satisfaction : 90, 95-96, 105, 361, 375, 390 et s.
- transformatives : 94, 375, 385-387, 554

S

- Saisie (du produit des crimes) : 45, 57, 138, 283, 293, 295-298, 389, 598
- Situations (Cour pénale internationale)
- Côte d’Ivoire : 424, 513
- Darfour : 309, 334, 514
- Kenya : 424, 513
- Libye : 309, 334, 514, 550
- Mali : 513
- Statut juridique : 62, 155 et s., 447, 606
- Subrogation : 53-54, 57, 95, 105, 288, 299
- Subventions pluriannuelles : 219, 267, 435, 456-459, 499

T

- Taxes financières : 1, 42, 53-53, 448-450, 494, 594, 601

U

- UNICEF : 10, 446-447
- UNITAID : 23, 76, 441, 448-449, 461, 468, 577, 601

V

- Victimes : 15-17, 83, 323, 340, 344 et s., 362, 531 et s., 533-535, 539, 541

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	VII
SIGLES, ABREVIATIONS ET ACRONYMES	IX
RESUME.....	XIII
INTRODUCTION GENERALE.....	1

PREMIERE PARTIE

LA CONSTITUTION DES FONDS INTERNATIONAUX	33
---	-----------

TITRE I

LA CREATION DE FONDS INTERNATIONAUX POUR LES VICTIMES DE VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME ET DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE	35
--	-----------

Chapitre I – La création de Fonds comme réponse aux violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire : une typologie	37
---	-----------

Section I – Les Fonds mettant en œuvre la réparation due par le responsable d'une violation.....	38
---	-----------

Section II – Les Fonds de garantie en marge des régimes de responsabilité.....	46
---	-----------

Section III – Les Fonds fournissant une assistance aux victimes de violations.....	51
---	-----------

Sous-section I – Les Fonds internationaux d'assistance.....	51
---	----

Sous-section II – Les Fonds nationaux fournissant une assistance à titre gracieux.....	52
---	----

Conclusion du Chapitre I	58
---------------------------------------	-----------

Chapitre II – Les motifs de création.....	61
--	-----------

Section I – Des violations graves et flagrantes.....	62
---	-----------

Sous-section I – Les constats des organes créateurs des Fonds	62
---	----

Sous-section II – La limitation aux violations des droits civils et politiques.....	66
---	----

Section II – Des lacunes dans l'aide aux victimes	69
--	-----------

Sous-section I – La précarité des victimes et les carences de l'aide	70
--	----

Sous-section II – Les violations par les États de leurs obligations internationales	71
---	----

A) La défaillance primaire et secondaire des États	72
--	----

B) Les obligations des États	77
------------------------------------	----

1) L'obligation de réparation	77
-------------------------------------	----

a) La conception classique	77
----------------------------------	----

b) La conception moderne.....	78
-------------------------------	----

2) L'obligation d'assistance	86
------------------------------------	----

3) Un transfert de compétence ?	91
---------------------------------------	----

Section III – La mobilisation de la société civile.....	94
--	-----------

Section IV – Les avantages de nature politique et diplomatique	96
---	-----------

Section V – Le développement de politiques publiques d’aide aux victimes	98
Sous-section I – Les politiques publiques ciblant un État	98
A) Les Fonds en faveur des victimes de la répression en Afrique du Sud et pour le Chili	99
B) Une politique jugée discriminatoire.....	99
C) Un Fonds mondial pour les victimes de violations des droits de l’homme	100
Sous-section II – Les politiques publiques thématiques.....	102
A) Des Fonds pour les victimes de violations de certains droits.....	102
B) La sélection des thèmes	103
Conclusion du Chapitre II.....	104
Chapitre III – Les moyens de création	107
Section I – Méthodes de constitution des Fonds	107
Section II – Gestion et structure juridique	110
Section III – Sources des contributions aux Fonds.....	113
Section IV – L’aide à dispenser et l’établissement de priorités	116
Section V – Les voies par lesquelles l’aide est répartie	120
Conclusion du Chapitre III	123
Conclusion du Titre I	125
TITRE II	
L’ORGANISATION DES FONDS	127
Chapitre I – La personnalité juridique des Fonds internationaux.....	129
Section I – Le statut juridique des Fonds internationaux	129
Sous-section I – Organisations internationales et organismes de droit privé.....	129
Sous-section II – Les Fonds des Nations Unies	131
A) Les Fonds du Haut-Commissariat aux droits de l’homme	131
B) Le cas particulier du Fonds en faveur des victimes de la traite des personnes	134
Sous-section III – Le Fonds au profit des victimes	136
Section II – La capacité juridique des Fonds internationaux	139
Sous-section I – La capacité juridique des Fonds dans les ordres internes et international.....	139
A) la capacité de contracter	140
1) Les contrats conclus avec les donateurs	140
2) Les contrats conclus avec les bénéficiaires	143
B) La capacité de posséder et de gérer des comptes.....	146
C) La capacité d’édicter des règles	148
D) La capacité d’ester en justice et de participer aux procédures judiciaires	153
1) La Cour pénale internationale.....	153
2) Les juridictions nationales	155
Sous-section II – Les privilèges et immunités	158
A) Les privilèges et immunités des Fonds internationaux.....	159

B) Les privilèges et immunités du personnel des Fonds	160
Conclusion du Chapitre I	162

Chapitre II – Le degré d’indépendance des Fonds internationaux à l’égard des organisations internationales 165

Section I – L’administration des Fonds internationaux..... 166

Sous-section I – L’administration des Fonds des Nations Unies 166

A) Les règles applicables..... 167

B) Le pouvoir de décision du Secrétaire général..... 168

1) Une administration formelle des Fonds par le Secrétaire général . 168

2) La nomination des membres des conseils d’administration par le Secrétaire général..... 170

a) Les processus de nomination 170

b) Les critères de nomination..... 172

C) Le rôle des conseils d’administration 175

1) Un pouvoir de recommandation 175

2) Le financement de projets confidentiels..... 176

D) Le rôle des secrétariats 180

E) Le rôle des États membres 182

F) L’absence de participation des bénéficiaires au processus décisionnel 184

Sous-section II – L’administration du Fonds au profit des victimes..... 185

A) Les règles applicables..... 186

B) Le rôle du Conseil de direction..... 186

C) Le rôle de la Cour 188

1) Les décisions des Chambres et du Procureur nécessaires à la saisine du Fonds..... 189

2) Le pouvoir des Chambres de censurer les activités d’assistance... 190

3) La réserve destinée aux réparations..... 192

4) Le rôle du Greffier 195

D) Le rôle des États membres..... 197

1) La fixation des principes de gestion du Fonds 197

2) L’élection des membres du Conseil de direction..... 198

3) L’allocation du budget du Fonds 199

Section II – Le contrôle budgétaire..... 200

Sous-section I – L’imputation des coûts de fonctionnement des Fonds internationaux 201

A) L’imputation des frais de fonctionnement sur le budget de l’organisation internationale 201

1) Le Fonds au profit des victimes..... 201

2) Les Fond des Nations Unies 202

B) L’imputation des frais de fonctionnement sur les contributions volontaires..... 203

1) Les prélèvements obligatoires : la règle des « 13% » aux Nations Unies 203

2) Les prélèvements laissés à la discrétion de l'administrateur	205
a) Le Fonds au profit des victimes	205
b) Les Nations Unies	207
Sous-section II – Les coûts de fonctionnement des Fonds internationaux.....	209
A) Les dépenses des conseils d'administration	209
B) Le personnel des secrétariats	210
C) Les locaux	214
D) Les services	214
E) Les départements de levée de fonds.....	215
Conclusion du Chapitre II	218
Conclusion du Titre II	220
Conclusion de la première partie	221

SECONDE PARTIE

L'ACTION DES FONDS INTERNATIONAUX..... 223

TITRE I

LA FONCTION DE REPARATION..... 225

Chapitre I – Le financement des réparations 227

Section I – La centralisation des ressources des responsables 227

Sous-section I – La condamnation du responsable au financement des réparations. 227

A) La condamnation du responsable au paiement des réparations..... 228

B) L'indigence 232 |

Sous-section II – Les peines d'amende et de confiscation..... 235

Sous-section III – L'exécution des ordonnances de la Cour par les États Parties..... 237

Section II – La garantie du paiement dû par le responsable 240

Sous-section I – Les contributions volontaires et ressources allouées par l'Assemblée des États Parties 241 |

Sous-section II – L'utilisation des « autres ressources du Fonds »..... 244

Conclusion du Chapitre I 245

Chapitre II – La mise en œuvre des ordonnances de réparation..... 247

Section I – La saisine tardive du Fonds au profit des victimes 247

Sous-section I – La reconnaissance d'une responsabilité..... 248

Sous-section II – L'émission d'une ordonnance de réparation 253

A) La décision d'ouvrir la procédure de réparation..... 253

B) L'ordonnance de réparation 254 |

C) Des réparations rapides..... 256

D) La délégation de tâches au Fonds au profit des victimes 260

1) L'élaboration d'un projet d'un plan de mise en œuvre 260

2) L'exécution du plan de mise en œuvre..... 268

a) Des ressources suffisantes..... 268

b) La coopération des États	269
c) L'utilisation d'intermédiaires.....	270
d) Le contrôle de la mise en œuvre des réparations	271
e) Les stratégies de sortie	272
Section II – La compétence limitée du Fonds et les difficultés dans la mise en œuvre des réparations.....	272
Sous-section I – Les critères d'éligibilité des bénéficiaires	273
A) Les personnes	273
1) Personnes physiques et personnes morales	274
2) Victimes directes et indirectes.....	275
3) Les groupes de victimes et les communautés.....	277
B) Les préjudices réparables.....	280
1) Les caractères du préjudice.....	280
a) Le préjudice personnel	280
b) Le préjudice direct ou indirect.....	281
i) Un lien de causalité.....	281
ii) La nature du lien de causalité	282
iii) Le fait générateur	285
c) Le préjudice n'ayant pas déjà été réparé.....	287
2) Les types de préjudices.....	288
C) Les critères de forme	289
D) L'établissement de priorités au sein des bénéficiaires	291
Sous-section II – L'identification.....	292
A) Les réparations individuelles.....	292
B) Les réparations collectives.....	294
Sous-section III – La détermination des mesures de réparation appropriées	297
A) Le pouvoir de recommandation du Fonds au profit des victimes	298
B) La consultation des victimes.....	300
C) Ménager les attentes des victimes.....	302
1) Les modes de réparation accessibles dans le contexte de la justice pénale internationale	302
a) La restitution	303
i) Le retour à l'état antérieur aux violations.....	303
ii) Les réparations transformatives.....	304
b) L'indemnisation	307
c) La réhabilitation	308
2) Les modes de réparation inaccessibles	309
a) La satisfaction et les garanties de non-répétition.....	309
b) Surmonter l'indisponibilité de certaines formes de réparation.....	310
Conclusion du Chapitre II	312
Conclusion du Titre I	314

TITRE II

LA FONCTION D'ASSISTANCE	317
Chapitre I – Le financement des Fonds par des contributions volontaires	319
Section I – L'appel à la solidarité	319
Sous-section I – Les règles applicables	320
A) Les modes de financement par des contributions volontaires	320
B) Les critères d'acceptation des contributions volontaires	322
1) La vérification des sources	322
2) Les contributions affectées à une destination spécifique...	323
3) Les conditions générales.....	325
4) Les formes de contributions.....	326
C) Les organes chargés de collecter des contributions volontaires ...	326
Sous-section II – Un manque d'efficacité	328
A) Le niveau de ressources des Fonds internationaux d'assistance ..	328
B) Les politiques d'attribution des subventions.....	332
1) La sélection des projets éligibles	333
2) La limitation du montant des subventions	339
3) La valeur ajoutée des Fonds internationaux d'assistance en question	341
Section II – Des solutions qui fonctionnent	343
Sous-section I – Des stratégies de financement efficaces	344
A) Les contributions non-financières : les biens matériels et services fournis par le secteur privé.....	344
B) Les financements innovants : quelques exemples	348
1) Les taxes de solidarité perçues par UNITAID.....	348
2) Le « <i>Matching Fund</i> » utilisé par GAVI Alliance	351
Sous-section II – Des principes de gouvernance	351
A) Des contributions prévisibles – les engagements pluriannuels....	352
1) Les contributions pluriannuelles	352
2) Les subventions pluriannuelles	354
B) Transparence et visibilité	356
1) La publicité des informations	356
2) La communication des informations publiques	358
C) La performance	360
D) Le contrôle	363
1) Le contrôle des projets : suivi des flux financiers et lutte anti- corruption	363
a) Le régime spécial des nouveaux candidats	364
b) Les rapports.....	364
c) Les audits	365
d) Les visites.....	367
e) Les sanctions à la disposition des Fonds	371
2) Le contrôle des Fonds internationaux d'assistance.....	373

a) Le contrôle interne	373
b) Le contrôle externe	376
E) Le multilatéralisme.....	377
Conclusion du Chapitre I	378
Chapitre II – Le versement d’aides aux victimes, le rôle de donateur	381
Section I – La saisine des Fonds internationaux d’assistance	381
Sous-section I – La saisine des Fonds des Nations Unies	382
A) Les appels d’offres	382
B) La prospection de demandes de subvention.....	383
C) Les procédures exceptionnelles d’urgence	385
Sous-section II – La saisine du Fonds au profit des victimes.....	387
A) La règle 50 (a) (i) du Règlement du Fonds : la décision du Conseil de direction	387
1) Établir et évaluer les besoins des victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour (les « <i>needs assessment</i> »)	388
a) Les besoins des victimes	388
b) Les crimes relevant de la compétence de la Cour .	389
2) Sélectionner les partenaires adéquats	392
a) La sélection opaque des partenaires en RDC et en Ouganda	393
b) L’appel d’offres en République centrafricaine	394
B) Les règles 50 (a) (ii) et (iii) : le pouvoir de censure de la Cour....	396
Section II – Le financement de projets par les Fonds internationaux	400
Sous-section I – Les critères d’éligibilité des projets	401
A) Les critères relatifs aux victimes	401
1) Les personnes.....	402
a) Personnes physiques et personnes morales	402
b) Victimes directes et indirectes, bénéficiaires directs et indirects	403
c) Les critères relatifs à la vulnérabilité des victimes	406
2) Le préjudice	406
a) Les types de préjudices	407
b) Un lien de causalité avec les violations	409
c) Le fait générateur	410
i) Les formes contemporaines d’esclavage	410
ii) La torture.....	411
iii) La traite des personnes.....	413
iv) Les crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale.....	413
B) Les critères relatifs à l’assistance	415
1) Assistance et réparation	416
2) L’assistance directe : les formes d’assistance financées....	417
a) L’assistance humanitaire.....	418

b) L'assistance médicale et psychologique	419
c) L'assistance sociale ou matérielle	419
d) L'assistance financière/économique	420
e) L'assistance juridique.....	420
3) Les activités d'information et de recherche	422
4) Les activités de prévention	422
5) Le renforcement des capacités	424
6) Les dépenses administratives des organisations	425
C) Les critères liés aux partenaires/bénéficiaires.....	426
1) Les partenaires directs	426
2) Les partenaires indirects	430
D) Le principe du co-financement	431
E) Les autres critères	433
F) L'établissement de priorités	433
Sous-section II – Des recoupements de mandats.....	434
Sous-section III – L'attribution des subventions	437
A) La sélection des projets éligibles et la détermination des montants des subventions	437
B) La participation des bénéficiaires à la procédure	439
C) L'absence de recours	440
Conclusion du Chapitre II	442
Conclusion du Titre II	443
Conclusion de la seconde partie	445
 CONCLUSION GENERALE	 447
ANNEXES	457
Règlement du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes	458
Lignes directrices pour les propositions d'organisations non gouvernementales adressées au Mécanisme de microfinancement 2011 du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies en faveur des victimes de la traite des personnes	471
Lignes directrices à l'usage des organisations candidates et bénéficiaires de subventions du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture	477
Tableau des cycles de subvention des Fonds internationaux d'assistance en faveur des victimes de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire	498
BIBLIOGRAPHIE	507
INDEX THEMATIQUE	569
TABLE DES MATIERES	573