

Le droit à réparation des victimes de crimes de droit international, responsabilité de protéger et droit international pénal

Anne-Laure Vours-Chaumette

► **To cite this version:**

Anne-Laure Vours-Chaumette. Le droit à réparation des victimes de crimes de droit international, responsabilité de protéger et droit international pénal. La responsabilité de protéger, Jun 2007, Nanterre, France. pp.259-270. hal-01678679

HAL Id: hal-01678679

<https://hal-univ-paris10.archives-ouvertes.fr/hal-01678679>

Submitted on 9 Jan 2018

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.

**LE DROIT A REPARATION DES VICTIMES DE CRIMES
DE DROIT INTERNATIONAL
RESPONSABILITE DE PROTEGER
ET
DROIT INTERNATIONAL PENAL**

par

Anne-Laure VAURS-CHAUMETTE

Docteur en droit de l'Université Paris X - Nanterre

En cas de commission d'un crime de droit international par des individus, susceptible d'entraîner leur responsabilité internationale pénale, leurs victimes peuvent-elles se tourner vers les Etats pour obtenir réparation sur le fondement de la responsabilité de protéger ?

Le lien entre le droit international pénal et la responsabilité de protéger est double : il existe une convergence des objets du droit international pénal et de la responsabilité de protéger qui se manifeste par une identité des bénéficiaires. De même que le droit international pénal tend à la répression des auteurs de crime de guerre, de crime contre l'humanité et de génocide, la responsabilité de protéger s'analyse comme le devoir de protéger sa population « du génocide, des crimes de guerre, de la purification ethnique et des crimes contre l'humanité »¹. Quant aux bénéficiaires, les textes internationaux relatifs à la responsabilité de protéger visent expressément la population civile d'un Etat. Il peut s'agir de ses propres nationaux² ou bien de la population civile en général³. Quant aux

¹ Rés.1674 (2006), Conseil de sécurité, *Protection des civils dans les conflits armés*, 28 avril 2006, § 4.

² Principe 1A du Rapport CIISE, *La responsabilité de protéger. Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats*, CRDI/IDRC, Canada, 2001, (ci-après *rapport CIISE*), p. 13 : selon lequel « [l]a souveraineté des Etats implique une responsabilité, et c'est à l'Etat lui-même qu'incombe, au premier chef, la responsabilité de protéger son peuple ». Dans le même sens, v. la résolution du Conseil de sécurité 1564 (2004), *Rapport du Secrétaire général sur le Soudan*, 18 septembre 2004 : « il incombe au premier chef au Gouvernement soudanais de protéger sa population » (préambule).

³ *Document final du Sommet mondial*, 20 septembre 2005, A/60/L.1*, § 138 : « C'est à chaque Etat qu'il incombe de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité » It. aj. Le Secrétaire général de l'ONU effectue une synthèse des deux approches dans son rapport de 2005 : la responsabilité de protéger « incombe au premier chef à l'Etat intéressé, qui a le devoir de protéger sa population, mais que si les autorités de cet Etat n'ont pas la volonté ou la capacité de protéger les citoyens du pays, elle devient celle de la communauté internationale, qui doit recourir à des moyens [...] pour aider à protéger la population civile »,

instruments régissant les interdictions de commettre des crimes de droit international, ils concernent également, sous des appellations distinctes, la population des Etats. A titre d'illustration, l'article 3 commun aux Conventions de Genève a pour objet la protection des civils, de même que la IV^{ème} Convention de Genève, entièrement dédiée à la protection de la population civile. Le crime contre l'humanité est commis « contre une population civile quelle qu'elle soit »⁴ ou « contre toute la population civile »⁵. Enfin, les groupes protégés par l'interdiction du génocide peuvent être considérés comme des parties de la population civile d'un Etat⁶.

Il est donc légitime de s'interroger sur la possibilité que ces bénéficiaires auraient de se tourner vers l'Etat en invoquant sa responsabilité de protéger pour obtenir réparation suite à la commission de crimes de droit international dont ils auraient été les victimes.

Le droit à réparation des victimes de crimes de droit international vis-à-vis des Etats au titre de leur responsabilité de protéger soulève la question de la pertinence du rapprochement entre le droit international pénal, qui ne s'intéresse qu'à la sanction pénale des individus, et l'obligation de protéger, qui a pour destinataire les Etats, ainsi que celle de l'existence d'un lien entre une condamnation pénale d'un individu et la réparation du préjudice par un Etat, procédé qui relève de la responsabilité civile.

La responsabilité des individus, d'abord, n'exclut pas celle des Etats. Il est vrai que la commission des crimes de droit international entraîne la responsabilité pénale de l'individu auteur de l'infraction. Pour autant, cette responsabilité individuelle n'exonère pas l'Etat, sur le territoire duquel le crime a été commis, de ses propres obligations de droit international. Cette dualité des responsabilités transparaissait déjà dans la version anglaise du jugement de Nuremberg⁷. Elle a été réaffirmée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 180 (II)⁸, par la C.D.I.⁹ et dans le Statut de la C.P.I. dont

Rapport du Secrétaire général, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, 24 mars 2005, A/59/2005, Annexe, propositions soumises aux chefs d'Etat et de gouvernement, point III, § 7, b.

⁴ Article 5 du Statut du T.P.I.Y. et article 3 du Statut du T.P.I.R. v. aussi le *Rapport du Secrétaire général établi conformément au paragraphe 2 de la résolution 80 (1993) du Conseil de sécurité*, 3 mai 1993, [S/25704], § 48.

⁵ Article 7 du Statut de la C.P.I. Dans le même sens, v. article 6, alinéa c, du Statut de Nuremberg et article II, alinéa c, de la loi n°10 du Conseil.

⁶ Il s'agit des groupes nationaux, ethniques, raciaux ou religieux. Article II de la Convention contre le génocide ; article 4, § 2, du Statut du T.P.I.Y. ; article 2, § 2, du Statut du T.P.I.R. ; article 6 du Statut de la C.P.I.

⁷ « That international law imposes duties and liabilities upon individuals as well as upon States has long been recognized », T.M.I. Nuremberg, *Goering and Others, I.L.R.*, vol. 13, p. 221. Dans la version française, il n'est pas fait mention de la responsabilité de l'Etat : « il est surabondamment prouvé que la violation du Droit international fait naître des responsabilités individuelles », Procès des grands criminels de guerre devant le T.M.I. de Nuremberg, 14 novembre 1945-1er octobre 1946, Jugement, vol. I, Nuremberg, 1949, p. 235.

⁸ Rés. 180 (II), *Projet de convention sur le génocide*, 21 novembre 1947 : « le crime de génocide est un crime international qui comporte des responsabilités d'ordre national et international pour les individus et pour les Etats », préambule.

l'article 25, paragraphe 4, précise « [qu']aucune disposition du présent Statut relative à la responsabilité pénale des individus n'affecte la responsabilité des Etats en droit international ». Il n'y a donc aucun obstacle à ce que l'obligation de protéger de l'Etat soit invoquée par les victimes de crimes de droit international aux fins d'obtenir réparation de leurs préjudices alors même que des individus ont été condamnés pour la commission de ces crimes.

La responsabilité pénale, ensuite, n'exclut pas l'engagement d'une responsabilité civile. En droit français, il existe un lien indiscutable entre l'action répressive et la demande de réparation puisque « [l]e sort de l'action civile exercée devant les tribunaux répressifs a toujours été lié à celui de l'action publique »¹⁰. En Allemagne, après le procès pénal, la victime peut entamer une procédure devant les juridictions civiles¹¹. Le Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe a dans le même sens adopté une recommandation suggérant que les instances pénales octroient une réparation à la victime¹². L'O.N.U. a depuis longtemps insisté sur la nécessaire indemnisation des victimes d'infractions¹³. En 2005 l'Assemblée générale adopte la résolution 60/147 qui consacre 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*. Les Etats sont invités à reconnaître aux victimes la capacité de demander réparation et à

⁹ Commentaire de l'article 58, Rapport de la C.D.I. sur la responsabilité des Etats pour fait internationalement illicite, *Ann. C.D.I.* 2001, vol. 2, 2^e partie, § 3 : « Dans les crimes de droit international commis par des agents de l'Etat, il arrivera souvent que ce soit l'Etat lui-même qui soit responsable pour avoir commis les faits en cause ou pour ne pas les avoir empêchés ou réprimés. Dans certains, notamment celui de l'agression, l'Etat sera par définition impliqué. [...] L'Etat n'est pas exonéré de sa propre responsabilité pour le comportement internationalement illicite par le fait qu'il a poursuivi et puni les agents publics qui en sont les auteurs ». L'article 58 dispose : « Les présents articles sont sans préjudice de toute question relative à la responsabilité individuelle d'après le droit international de toute personne qui agit pour le compte d'un Etat ».

¹⁰ P. COUV RAT, « La protection des victimes d'infractions. Essai d'un bilan », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1983, (pp. 577-596), p. 588. La loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes prolonge cette idée : elle initie un regroupement du civil et du pénal en réglemant la procédure devant les commissions d'indemnisation des victimes d'infractions.

¹¹ Il existe pourtant une procédure d'adhésion ou *adhäsionsverfahren* qui permet à la victime de faire valoir son droit à réparation pour les préjudices matériels devant les juridictions répressives, mais elle reste inutilisée.

¹² Recommandation R 85 (11) du Comité des Ministres aux Etats membres, *Position de la victime dans le cadre du droit pénal et de la procédure pénale*, 28 juin 1985 : « 10. Le tribunal pénal devrait pouvoir ordonner la réparation de la part du délinquant au bénéfice de la victime ».

¹³ En 1985, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte la *Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir* qui reconnaît aux victimes le droit d'agir en justice pour obtenir restitution ou indemnisation de leur préjudice, v. notamment les articles 4 et 8 [A/RES/40/34]. Huit ans plus tard, T. VAN BOVEN propose des *Principes fondamentaux et directives concernant le droit à réparation des victimes de violations (flagrantes) des droits de l'homme et du droit international humanitaire*, [E/CN.4/1997/104]. Ces principes reconnaissent le droit des victimes de demander réparation de leur préjudice et qui définissent les différents modes de réparation : restitution, indemnisation et garantie de non-répétition. En 2000, C. BASSIOUNI contribue à son tour à préciser les droits des victimes dans son rapport sur *Le droit à restitution, indemnisation et réadaptation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales* [E/CN.4/2000/62].

créer des procédures nationales adéquates. Le droit à la réparation apparaît ainsi comme un « droit individuel consacré par l'ordre juridique international, suite à la violation du droit international »¹⁴. Il s'ensuit que toute victime d'un crime de droit international devrait être fondée à obtenir réparation. Et, si l'indemnisation est érigée en droit pour les victimes, elle devrait avoir pour corollaire une obligation¹⁵. Pour autant, la réparation est-elle due par l'Etat national des auteurs des crimes, en vertu de sa responsabilité de protéger ? En toute logique, lorsqu'un individu est reconnu responsable d'avoir commis un crime de droit international, on s'attend à ce que la charge de la réparation lui revienne. Or, en droit international pénal, les juridictions internationales, à l'exception notable de la C.P.I. dont le mécanisme sera analysé ci-après, condamnent les criminels à une sanction pénale mais pas à indemniser leur victime, la condamnation pénale constituant une forme de réparation suffisante¹⁶. Dès lors, admettre que l'Etat doit participer à la réparation due aux victimes pourrait permettre de donner sa pleine efficacité au droit d'indemnisation des victimes. Encore faut-il identifier le fondement d'une telle obligation si tant est qu'elle existe.

L'étude se propose d'explorer deux pistes de réflexion. D'une part, lorsqu'un crime de droit international est commis par un individu, peut-on considérer que l'Etat a manqué à son devoir de protéger donnant alors lieu à une obligation d'indemniser les victimes ? Cette première hypothèse repose sur l'idée (implicite) que la responsabilité de protéger impose à l'Etat une obligation de résultat¹⁷ et envisage en ce sens *la réparation comme une modalité de sanction du manquement de l'Etat à sa responsabilité de protéger* sa population des crimes de droit international (I). D'autre part, l'indemnisation ne peut-elle pas intervenir en dehors de toute défaillance de l'Etat ? Dans cette seconde hypothèse, il s'agit de se demander si la responsabilité de protéger n'impose pas à l'Etat, dans son volet reconstruction, une obligation de participer à la réconciliation qui inclut l'indemnisation des victimes, *l'obligation d'indemnisation devenant alors une composante de la responsabilité de protéger* (II). Cette réflexion ne devra pas perdre de vue une donnée spécifique liée à la nature des bénéficiaires de la responsabilité de protéger et de l'interdiction des crimes de droit international.

¹⁴ P. D'ARGENT, « Le droit de la responsabilité internationale complété ? Examen des *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.F.D.I.*, 2005, (pp. 27-55), p. 43.

¹⁵ J. CARDONA LLORENS, « Interés, interés jurídico y derecho subjetivo en derecho internacional público », in *Estudios en recuerdo de la profesora S. Romeo Alfaro*, § 1 : « sólo el interés protegido por el Derecho se convierte en derecho subjetivo de su titular, y sólo respeto de esos derechos subjetivo nacen obligaciones jurídicas para el o los sujetos que deben respetar ese derecho subjetivo ». Dans le même sens, H. KELSEN, « Théorie du droit international public », *R.C.A.D.I.*, 1953-III, t. 84, (pp. 1-201), p. 18 : « le droit d'un individu n'est que la contrepartie de l'obligation d'un ou plusieurs autres individus ».

¹⁶ R. LUDI, « The Vectors of Post-war Victim Reparations : Relief, Redress and Memory Politics », *Journal of Contemporary History*, vol. 41, n° 3, 2006, (pp. 421-450), p. 439.

¹⁷ L'obligation de résultat est celle qui « invite les Etats à prendre les mesures nécessaires pour obtenir un certain résultat, défini par la norme elle-même », J. COMBACAU, « Obligations de résultat et obligations de comportement – Quelques questions et pas de réponse », *Mélanges offerts à Paul Reuter – Le droit international : unité et diversité*, Pedone, Paris, 1981, p. 185.

Le droit à réparation concerne-t-il le groupe en tant que tel – la population civile – ou les membres individuels de ce groupe ? Il conviendra donc, au cours de l'analyse, de se demander si la réparation se présente comme un droit collectif¹⁸, si à ce titre il peut être exercé par des représentants du groupe ou par tout membre du groupe et si le versement de la réparation s'effectue au bénéfice de l'ensemble du groupe.

I.

La commission des crimes de droit international peut traduire une défaillance de l'Etat et donc un manquement à son obligation de protéger. La responsabilité de protéger implique avant tout la prévention au niveau des causes directes¹⁹ mais aussi la réaction incluant la poursuite pénale²⁰. Dans cette hypothèse, lorsque l'Etat n'a pas su ni voulu prévenir ces crimes ou punir leurs auteurs, les victimes jouissent-elles d'un droit de demander réparation contre cet Etat sur le fondement de la responsabilité de protéger ? Le système des T.M.I. et des T.P.I. relevant du modèle rétributif qui repose sur le *rationale* de la peine, les sanctions sont avant tout répressives²¹. L'indemnisation des victimes des crimes de droit international se fait alors *a posteriori* et résulte essentiellement de la législation interne des Etats concernés. Ces mécanismes de réparation internes peuvent-ils néanmoins s'analyser comme la sanction du non-respect par l'Etat de sa responsabilité de protéger ?

Deux Etats ont clairement refusé toute indemnisation des victimes : le Japon et l'ex-Yougoslavie. Le Japon, d'une part, nie le droit des victimes de la Seconde Guerre mondiale d'obtenir réparation. Les victimes qui ont tenté d'introduire des actions dans ce but ont systématiquement été déboutées²². La Bosnie-Herzégovine et la Serbie-Monténégro, d'autre part, ont mis en place des instances²³ pour juger les criminels mais celles-ci ne sont pas compétentes pour

¹⁸ Alors que la notion de droit individuel renvoie à la reconnaissance de valeurs et de prérogatives accordées aux individus en fonction de leur nature humaine, la notion de droit collectif se réfère à la reconnaissance de normes communes et de besoins collectifs qui sont jugés essentiels pour assurer le respect de la liberté et de la dignité humaine. Les droits collectifs sont donc définis comme des droits fondés sur l'appartenance des citoyens à une collectivité qui a choisi de les garantir à tous ses membres.

¹⁹ *Rapport CIISE*, pp. 26 et suivantes : « Ces outils peuvent prendre la forme d'une aide directe, d'incitations positives ou, dans les cas plus difficiles, d'une menace de 'châtiment' », p. 26.

²⁰ *Ibid.*, pp. 9-10 : « Nous nous intéressons aussi beaucoup aux solutions qui pourraient se substituer à l'action militaire, notamment à toutes les formes de mesures préventives et aux mesures d'intervention coercitive – sanctions et poursuites pénales ».

²¹ E. DURKHEIM, *De la division du travail social*, 9^e éd., PUF, Paris, 1973, xliv-416 p., p. 33.

²² *R. Shimoda and four others v. Japanese Government*, Cour de district de Tokyo, 7 décembre 1963 ; *Former POWs and civilian detainees of the Netherlands v. Japan*, Cour de district de Tokyo, 30 novembre 1998 ; *Case Department n°17*, Cour de district de Tokyo, 26 mars 2001 ; *Korean 'comfort women' v. Japan*, Haute Cour de Hiroshima, 29 mars 2001.

²³ Une Section des crimes de guerre a été mise en place au sein de la Cour d'Etat de Bosnie-Herzégovine le 9 mars 2005. Cette création était fortement recommandée par le Conseil de sécurité dans sa rés. 1503 (2003) du 28 août 2003, v. notamment S/PV.4837. Une Chambre chargée des crimes de guerre a été instaurée au sein de la Cour de district de Belgrade en 2003, v. *Law on Organization and Jurisdiction of Government Authorities in Prosecuting Perpetrators of War*

octroyer des dommages-intérêts ni pour statuer sur la responsabilité des Etats. Certes, il existe en Bosnie-Herzégovine, la Chambre des Droits de l'Homme pour la Bosnie-Herzégovine qui a été instituée par les Accords de Dayton²⁴. Elle est habilitée à condamner les Etats au paiement de dommages-intérêts²⁵. Cependant, sa compétence, comparable à celle de la C.E.D.H.²⁶, ne couvre que les violations des droits de l'homme telles que les arrestations, les expulsions ou la confiscation de biens, et non la commission de crimes de droit international. Aussi, si la Bosnie ou la Republika Srpska peuvent être amenées à indemniser des individus, ceux-ci ne sont envisagés que comme des victimes de violations des droits de l'homme et non comme victimes de crimes de droit international²⁷.

L'Allemagne et le Rwanda, quant à eux, ayant accepté d'indemniser les victimes de crimes de droit international, les mécanismes de réparation qu'ils ont instaurés méritent une attention particulière. Peuvent-ils être considérés comme des exemples de sanction du manquement de l'Etat à sa responsabilité de protéger ?

En Allemagne, si la R.D.A. refusait d'assumer la responsabilité du Reich pour les persécutions nazies²⁸, la R.F.A. a en revanche accepté d'assumer « la responsabilité du paiement [...] de tous les jugements et sentences rendus à l'encontre de l'ancien Reich allemand »²⁹. Plusieurs instruments internationaux et nationaux organisent la réparation de l'Allemagne de l'Ouest aux victimes. Concernant la restitution des biens, la Convention de 1952 institue deux instances internationales³⁰, la Cour Suprême des Restitutions compétente pour les requêtes des ressortissants allemands et la Commission arbitrale sur les biens, droits et intérêts en Allemagne, compétente pour les restitutions externes, c'est-à-dire celles des biens enlevés sur les territoires occupés pendant la guerre³¹.

Crimes, Sluzbeni glasnik Republike Srbije, *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 67/2003, 1^{er} juillet 2003.

²⁴ L'Annexe 6 des Accords de Dayton met en place une Commission des droits de l'homme composée d'un Ombudsman et d'une Chambre des droits de l'homme en Bosnie-Herzégovine.

²⁵ Article XI, § 1, (b), de l'*Agreement on Human Rights* dispose : « the Chambers shall promptly issue a decision, which shall address : [...] what steps shall be taken by the Party to remedy such breach, including orders to cease and desist, monetary relief (including pecuniary and non-pecuniary injuries), and provisional measures ». Certaines victimes ont obtenu des dommages-intérêts pour préjudice moral suite à la condamnation de l'Etat pour détention arbitraire, *Rizvanovic v. Federation of Bosnia and Herzegovina*, 12 juin 1998, aff. n°CH/97/69, cité par M. NOVAK, « The Rights of Reparation of Victims of Gross Human Rights Violations », *Human Rights in Development*, 2001, (pp. 275-308), p. 301. D'autres se sont vues octroyer une indemnisation pour avoir été privées en raison de discrimination de l'usage de leur appartement, *Galić v. Federation of Bosnia and Herzegovina*, 12 juin 1998, aff. n° CH/97/40, cité par M. NOVAK, *op. cit.*, p. 303.

²⁶ Sur ce point, v. M. NOVAK, *Ibid.*, p. 176.

²⁷ Certes, cette Chambre peut connaître de certaines infractions constitutives de crimes de droit international, telles les disparitions forcées, mais seulement par le biais d'une qualification des droits de l'homme et non du droit international pénal qui relève de la présente analyse.

²⁸ Voir P. d'ARGENT, *Les réparations de guerre en droit international public – La responsabilité internationale des Etats à l'épreuve de la guerre*, Bruylant, Bruxelles, 2002, xvi-902 p., pp. 216-217.

²⁹ Convention sur le règlement de questions issues de la guerre et de l'occupation de 1952, *J.O.R.F.*, 17 janvier 1960, Conventions internationales, p. 39.

³⁰ Sur la nature internationale de la Cour suprême des Restitutions, v. *Décision*, Cour constitutionnelle fédérale de la R.F.A., 6 novembre 1956, *A.J.I.L.*, 1958, n° 2, pp. 354-355.

³¹ V. par exemple, *Purfürst c. Etablissements Vitoux* (fond), Commission arbitrale sur les biens, droits et intérêts en Allemagne, 2^e chambre, 29 mars 1958, *I.L.R.*, n°25, p. 499.

A partir de 1957, la procédure de restitution devient purement interne avec l'adoption de la loi BRÜG³². Quant à l'indemnisation des préjudices immatériels, elle relève d'abord de la loi BEG³³ de 1953 mais également de conventions internationales. En vertu de l'accord de Luxembourg de 1952, la R.F.A. a également accepté de verser sur 10 ans près de 800 millions de dollars à une association représentant l'ensemble des victimes civiles juives – la *Conference on Jewish Material Claims against Germany*³⁴ – à charge pour elle de redistribuer la somme aux familles concernées. A partir des années 1960, la R.F.A. signe des traités bilatéraux dans lesquels elle s'engage à payer des indemnités forfaitaires à douze Etats en faveur de leurs ressortissants victimes des persécutions nazies ou de leurs ayants-droits³⁵. Par ces différents textes, l'Etat allemand accepte donc de réparer les préjudices matériels et immatériels causés aux victimes des crimes de droit international commis pendant la Seconde Guerre mondiale. Cette acceptation constitue-t-elle pour autant la manifestation d'une obligation de l'Etat allemand de réparer, fondée sur sa responsabilité de protéger? Le doute est permis. D'abord, considérer que l'Allemagne a indemnisé les victimes de la guerre en vertu de sa responsabilité de protéger serait anachronique. Ensuite, l'Allemagne a versé des dommages-intérêts à des victimes allemandes et à des victimes étrangères. Or, la responsabilité de protéger impose seulement à l'Etat de protéger sa population. Aussi, lorsque l'Allemagne indemnise les civils juifs étrangers, il serait inexact de considérer qu'elle le fait au titre de la sanction du non-respect de sa responsabilité de protéger. Tout au plus, lorsqu'elle indemnise les juifs Allemands, l'attitude de l'Allemagne pourrait-elle être interprétée comme les prémisses de l'*opinio juris* de la norme que l'on appelle aujourd'hui 'obligation de protéger'.

Il en va autrement du Rwanda dont la survenance du génocide coïncide plus ou moins avec l'apparition du concept de responsabilité de protéger. Trois affaires méritent d'être citées. Elles ont été jugées par les juridictions internes rwandaises et condamnent pénalement des individus pour crimes de droit international et civilement l'Etat rwandais *in solidum*. La première affaire est la plus célèbre : il s'agit du jugement *Karamira* du Tribunal de première instance de Kigali qui estime que le Rwanda n'a pas su protéger sa population et conclut à ce que « l'Etat rwandais doit appliquer les conventions internationales, que condamner l'Etat rwandais aux dommages-intérêts ne constituerait pas un abus quelconque, que plutôt cette condamnation montrerait à la communauté internationale le rôle joué par l'Etat dans le génocide et les massacres de sorte que cette communauté internationale de son propre gré ou sur demande pourrait contribuer à aider le Rwanda à indemniser les victimes »³⁶. Un an plus tard, dans

³² Loi *Bundersrückerstattungsgesetz* du 19 septembre 1957.

³³ Loi *Bundesentschädigungsgesetze* de septembre 1953 modifiée par la loi du 30 juin 1956.

³⁴ Cet accord « established Germany's responsibility to make redress for Holocaust legacies, recognized the Jewish people's claim to reparations and designated as recipients the newly-founded State of Israel and the Conference on Jewish Material Claims Against Germany », R. LUDI, *op. cit.*, p. 432.

³⁵ Pour ces traités, v. P. d'ARGENT, *Les réparations de guerre en droit international*, *op. cit.*, note 682, p. 204.

³⁶ *Karamira*, Jugement du Tribunal de Première Instance de Kigali, 14 février 1997, p. 13, consultable à partir du site www.trial-ch.org.

l'affaire *Munyangabo*, une autre juridiction estime que l'Etat n'a pas pu arrêter les tueries et que sa responsabilité civile est engagée³⁷. Dans l'affaire *Kamatamu*, les juges, constatant que le Rwanda n'a pas sanctionné ni empêché la commission du génocide³⁸, le condamnent solidairement au paiement de dommages-intérêts. Le Rwanda a donc été condamné à indemniser les victimes individuelles³⁹ pour ne pas avoir prévenu ni puni le crime de génocide ce qui pourrait s'interpréter comme la sanction de son devoir de prévenir et de réagir. Toutefois, les juges n'ont jamais évoqué une quelconque obligation de protéger. Ils se sont fondés sur le non-respect de la Convention contre le génocide. Il se peut qu'ils ne considéraient pas le concept de responsabilité de protéger comme une obligation primaire mais comme un mécanisme de norme secondaire susceptible d'assurer le respect effectif de normes primaires préexistantes, en l'espèce, l'interdiction du génocide. A moins qu'ils n'aient, tout simplement, préféré appliquer un instrument juridique dont le caractère obligatoire ne faisait guère de doute, face à un concept récent doté d'une positivité incertaine.

Toujours à propos du génocide rwandais, la responsabilité de protéger pourrait être opposée à un autre Etat que le Rwanda, la France. En vertu de ce concept, les Etats de la communauté internationale doivent, en cas de faillite de l'Etat directement concerné, l'aider à faire cesser le crime de génocide, le crime contre l'humanité ou le crime de guerre⁴⁰. L'Opération Turquoise lancée en 1994 par les Nations Unies pourrait se rattacher à cette forme de responsabilité de protéger car elle avait pour objectif « la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda »⁴¹. Et c'est la responsabilité de la France, en charge de cette opération, qui pourrait être engagée. En effet, en 2005, des Tutsis, ainsi que des O.N.G., ont déposé une plainte contre X, accusant les militaires français de l'Opération Turquoise d'avoir laissé commettre les actes de génocide⁴². Intervenus sur le fondement de la résolution 929 (1994) du Conseil de sécurité, les soldats de l'opération Turquoise étaient « sous commandement et contrôle nationaux ». Les militaires étaient donc des agents de l'Etat français

³⁷ *Munyangabo et consorts*, Jugement de la Chambre spécialisée du Tribunal de première instance de Gikongoro, 10 juin 1998, § 8, p. 3, consultable à partir du site www.trial-ch.org.

³⁸ *Kamatamu et consorts*, Jugement de la Chambre spécialisée du Tribunal de Kigali, 17 juillet 1998, p. 16, consultable à partir du site www.trial-ch.org.

³⁹ Dans l'affaire *Kamatamu*, il y avait sept victimes individuelles. Dans l'affaire *Munyangabo*, il s'agit d'un seul individu : M. YANKULJE. Les victimes représentées sont des individus. Il n'y a pas d'action au nom du groupe victime du génocide, les tutsis. La réparation est due à des particuliers et non à l'ensemble du groupe victime.

⁴⁰ Dans le document du Sommet mondial, les Etats entendent s'engager « selon qu'il conviendra, à aider les Etats à se doter des moyens de protéger leurs populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité », *Document final du Sommet mondial*, 20 septembre 2005, A/60/L.1*, § 139. Ce rôle des Etats de la communauté internationale n'est pas sans rappeler l'article 41 du projet d'articles de la C.D.I. sur la responsabilité internationale des Etats.

⁴¹ Rés. 929 (1994), *Situation concernant le Rwanda (opération multinationale)*, 22 juin 1994.

⁴² Plainte déposée par 6 requérants tutsis et les O.N.G. Survie France, F.I.D.H. et L.D.H. devant le tribunal aux armées de Paris le 16 février 2005. Le Parquet a contesté la recevabilité de 4 plaintes. La juge d'instruction, B. RAYNAUD, a confirmé leur recevabilité dans une ordonnance de novembre 2005. La Chambre d'instruction de la Cour d'appel de Paris confirme à son tour, le 29 mai 2006, la recevabilité de toutes les constitutions de parties civiles puis, le 3 juillet 2006, confirme la validité des auditions faites au Rwanda par la juge d'instruction.

dont les actes sont susceptibles d'engager la responsabilité de la France. L'affaire est toujours en cours mais elle pourrait peut-être constituer le premier cas faisant application de la responsabilité de protéger des Etats autres que l'Etat directement concerné⁴³. Quant à l'indemnisation des victimes, elle relèvera de l'appréciation des juridictions françaises.

Le droit à réparation des victimes de crimes de droit international, fondé sur le manquement de l'Etat à son devoir de protéger, n'est pas encore établi. Il existe certaines pratiques qui tendent à reconnaître la possibilité pour les victimes de crimes de droit international, d'obtenir réparation. Toutefois, rien n'indique que cette réparation soit fondée sur un manquement à la responsabilité de protéger. Les victimes ne sont pas encore titulaires d'un droit opposable aux Etats qui n'ont pas satisfait leur responsabilité de prévenir et de réagir. Existe-t-il alors, dans le cadre du troisième volet de la responsabilité de protéger, *i.e.* la responsabilité de reconstruire, un devoir des Etats de participer à l'indemnisation des victimes ?

II.

La responsabilité de protéger implique que les Etats doivent également reconstruire après la commission de crimes de droit international⁴⁴. D'après la CIISE, « la reconstruction et le redressement durable suppose[nt] que des ressources financières et autres, soient engagées en quantités suffisantes »⁴⁵. Le Rapport du Secrétaire général relatif à la Commission de consolidation de la paix confirme que pour les opérations postérieures à un conflit, il est nécessaire de mettre en place un fonds pour financer la reconstruction⁴⁶. Cette responsabilité de reconstruire peut se manifester par l'adoption de mesures purement internes mais également par l'adoption de mesures au niveau international, mesures qui pourraient inclure le droit à réparation des victimes de crimes que l'auteur direct n'est pas capable d'indemniser.

La responsabilité de protéger pourrait conduire à une obligation pour les Etats de prévoir au niveau interne des procédures pour financer la reconstruction et la réconciliation, incluant l'indemnisation des victimes. Il existe quelques éléments de *soft law* allant dans ce sens. Dans sa résolution 60/225, l'Assemblée générale, après avoir visé le Document final du Sommet mondial de 2005 qui

⁴³ V. en ce sens, les travaux de la Commission d'Enquête Citoyenne pour la vérité sur l'implication française dans le génocide des Tutsi, consultables sur le site : www.enquete-citoyenne-rwanda.org. *Contra* La Mission d'information parlementaire sur le Rwanda, présidée par P. QUILES, qui concluait au rejet de toute complicité de la France au génocide rwandais, Rapport d'information n° 1271, 15 décembre 1998, consultable sur le site : www.assemblee-nationale.fr/dossiers/rwanda/r1271.asp.

⁴⁴ « The 'responsibility to protect' is an umbrella concept, embracing not just the 'responsibility to react' but the 'responsibility to prevent' and the 'responsibility to rebuild' as well », in G. EVANS, M. SAHNOUN, « The Responsibility to Protect », *Foreign Affairs*, 2002, vol. 81, (pp. 99-110), p. 99.

⁴⁵ *Rapport CIISE*, p. 43.

⁴⁶ Rapport du Secrétaire général, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, 24 mars 2005, A/59/2005/Add.2, Commission de consolidation de la paix, § 11, p. 3.

introduit le concept de responsabilité de protéger, « *encourage* tous les Etats membres à apporter une aide aux survivants du génocide et aux autres groupes vulnérables au Rwanda »⁴⁷. La même année, l'Assemblée générale suggère que « [l]es Etats devraient s'efforcer de créer des programmes nationaux pour fournir réparation et toute autre assistance aux victimes, lorsque la partie responsable du préjudice subi n'est pas en mesure ou n'accepte pas de s'acquitter de ses obligations »⁴⁸. Pour autant, ces recommandations n'ont pas encore été mises en pratique concernant les récentes commissions de crimes de droit international. Ainsi, en ex-Yougoslavie, il a été discuté la création d'une Commission Vérité et Réconciliation compétente pour indemniser les victimes mais elle n'a jamais été mise en place⁴⁹. Au Rwanda, il existe seulement un projet de loi portant création, organisation et fonctionnement du fonds de réparation en faveur des rescapés du génocide ou des crimes contre l'humanité commis entre le 1^{er} octobre 1990 et le 31 décembre 1994⁵⁰. Il semble donc qu'à ce jour, il n'y ait pas à la charge des Etats directement concernés, en vertu de leur responsabilité de protéger, une obligation de mettre en place des mécanismes internes d'indemnisation des victimes de crimes de droit international.

Il faut alors se demander s'il n'existerait pas à la charge de tous les Etats de la communauté internationale, une obligation de participer au financement de mécanismes internationaux de réparation. On pense immédiatement à la création, au sein de la C.P.I., du fonds d'affectation spéciale au profit des victimes⁵¹. Ce Fonds a été institué en 2002 par l'Assemblée des Etats Parties, conformément

⁴⁷ Rés. 60/225, *Aide aux survivants du génocide de 1994 au Rwanda, en particulier aux orphelins, aux veuves et aux victimes de violences sexuelles*, 22 mars 2006, § 2.

⁴⁸ Rés. 60/147, 21 mars 2006, § 16.

⁴⁹ V. notamment le document du T.P.I.Y., *Indemnisation et Participation des victimes*, consultable sur le site : www.un.org/icty/pressreal/tolb-f.htm. Il est intéressant de remarquer que, selon la F.I.D.H., « [l]a pratique des commissions de vérité permet d'affirmer que la réparation est davantage envisagée par elles comme facteur de réconciliation que comme droit des victimes », ce qui n'est pas sans rappeler l'objectif de la responsabilité de reconstruire, in F.I.D.H., Séminaire régional, *Les commissions de vérité et de réconciliation : l'expérience marocaine*, Rapport n° 396, juillet 2004, p. 26 (consultable sur : <http://www.fidh.org/IMG/pdf/Ma396f.pdf>).

⁵⁰ Cette loi, si elle était adoptée, octroierait notamment des compensations financières aux victimes du génocide qui seraient financées par l'Etat Rwandais, les travaux d'intérêt général effectués par les détenus mais aussi des contributions volontaires d'Etats tiers et d'autres entités. La non-adoption de cette loi rend inefficaces certaines dispositions d'autres lois rwandaises. A titre d'illustration, l'article 32 de la Loi relative au génocide dispose : « Les dommages et intérêts alloués aux victimes non encore identifiées sont versés dans un Fonds d'indemnisation des victimes dont la création et le fonctionnement sont régis par une loi particulière ».

⁵¹ Ce Fonds a pour objet de financer l'indemnisation des victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale. Il ne doit pas être confondu avec d'autres fonds mis en place par l'Assemblée générale des Nations Unies qui ont pour but d'aider les victimes mais par de les indemniser. Ainsi, le Fonds de contributions volontaires pour les victimes de torture, créé par la rés. 36/151 du 16 décembre 1981, « n'accorde pas d'indemnités financières aux victimes », point 6 des Directives du Fonds à l'usage des organisations, révisées par le Conseil d'Administration du Fonds le 27 mai 2002. Il ne fait que distribuer des contributions aux O.N.G. qui mettent en place des projets d'aide médicale, psychologique, économique. De même, le Fonds de contributions volontaires pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage a pour objectif d'aider les O.N.G. et les victimes mais pas de les indemniser, v. rés. 46/122 du 17 décembre 1991, § 1, b.

à l'article 75 du Statut de Rome⁵². Le lien entre la responsabilité de protéger et le financement du fonds est établi par la résolution 3 adoptée par l'Assemblée des Etats Parties en 2006. L'Assemblée des Etats Parties rappelle dans le préambule que « chaque Etat a la *responsabilité de protéger sa population* contre le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité »⁵³ puis, dans le dispositif, elle « [d]emande aux Etats, [...] de verser des contributions volontaires à la Cour »⁵⁴. Il est vrai que la responsabilité de protéger, de même que le mécanisme du Fonds d'affectation des victimes, fait appel à la notion de solidarité internationale. Comme le souligne C. STAHN, la responsabilité de protéger « ha[s] been derived (if at all) from the (rather vague) concept of solidarity »⁵⁵. D'autre part, le mécanisme du Fonds de la C.P.I. applique le modèle pénal solidariste⁵⁶, le Fonds intervenant en cas d'insolvabilité de l'accusé⁵⁷. Les sommes allouées aux victimes proviennent alors de contributions « des gouvernements, organisations internationales, particuliers, sociétés et autres entités »⁵⁸. Ce système fait naître une nouvelle relation entre la victime et la société internationale qui assume l'indemnisation. Toutefois, la participation à l'indemnisation des victimes n'est pas une obligation pour les Etats. Le Statut de la C.P.I. parle en effet de « contributions volontaires ». De même, dans ses rapports sur la C.P.I., l'Assemblée générale ne fait qu'*encourager* les Etats à verser des contributions aux Fonds des victimes⁵⁹. Il ne semble donc pas exister d'obligation de réparer en tant que composante de la responsabilité de reconstruire à la charge des Etats. Si tant est qu'elle apparaisse, il conviendra de s'interroger sur les modalités de cette réparation due par les Etats : la réparation

⁵² ICC-ASP/1/Rés. 6, *Création d'un fonds au profit des victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour et de leurs familles*, 9 septembre 2002. V. *infra*, l'allocation de Mme Simone Veil.

⁵³ ICC-ASP/5/Rés.3, *Renforcer la C.P.I. et l'Assemblée des Etats Parties*, 1^{er} décembre 2006. (It. aj.)

⁵⁴ ICC-ASP/5/Res.3, *Renforcer la C.P.I. et l'Assemblée des Etats Parties*, 1^{er} décembre 2006, § 41.

⁵⁵ C. STAHN, « Responsibility to Protect : Political Rhetoric or Emerging Legal Norm ? », *A.J.I.L.*, 2007, vol. 101, (pp. 99-120), p. 114. Dans le même sens, A.-M. SLAUGHTER, « Security, Solidarity, and Sovereignty : The Grand Themes of UN Reform », *A.J.I.L.*, 2005, vol. 99, (pp. 619- 631), p. 620.

⁵⁶ En ce sens, le Fonds de la C.P.I. peut être comparé aux Fonds de Garantie mis en place par la France : le Fonds de Garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions créé par la Loi du 6 juillet 1990 et le Fonds de Garantie des assurances obligatoires de dommages qui existe depuis 1951. V. également la rés. (77) 27 du Conseil des ministres du Conseil de l'Europe qui prévoit que l'Etat doit participer à la réparation lorsque celle-ci ne peut pas être assurée par le criminel.

⁵⁷ C. FERSTMAN, « The Reparation Regime of the International Criminal Court : Practical Considerations », *Leiden Journal of International Law*, 2002, vol. 15, (pp. 667-686), p. 685. Le fonds peut également intervenir comme instrument de répartition de la réparation versée par l'accusé aux victimes, cf. Article 75, § 2, du Statut.

⁵⁸ ICC-ASP/1/Rés.6 de l'Assemblée des Etats Parties, § 2, alinéa a ; article 21, alinéa a, du Règlement du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, adopté le 3 décembre 2005 [ICC-ASP/4/Res.3]. Au 30 juin 2006, seuls huit Etats ont versé des contributions volontaires (Afrique du Sud, Finlande, France, Irlande, Pologne, Royaume-Uni, Sénégal, Trinité-et-Tobago) ; une institution nationale (la Plate-forme néerlandaise d'O.N.G. pour la Cour pénale internationale) ; dix-huit particuliers dont seize fonctionnaires de la C.P.I., v. *Rapport à l'Assemblée des Etats Parties sur les activités et les projets du Conseil de direction du Fonds au profit des victimes pour l'exercice du 16 août 2005 au 30 juin 2006*, 21 août 2006 [ICC-ASP/5/8]. Au 29 août 2006, le total des contributions reçues s'élevait à 1 630 237,20 euros.

⁵⁹ Rés. 60/29, *Rapport de la C.P.I.*, 10 février 2006, § 8 ; Rés. 61/15, *Rapport de la C.P.I.*, 23 janvier 2007, § 6.

sera-t-elle due individuellement à toutes les victimes ou versée sous la forme d'une compensation collective comme le prévoit le Fonds pour les victimes⁶⁰ ?

Finalement, les victimes des crimes de droit international n'ont pas de droits opposables aux Etats, fondés sur la responsabilité de protéger. Elles sont bénéficiaires mais pas titulaires. A supposer qu'elles le deviennent, il faudra identifier la juridiction devant laquelle ces victimes pourraient faire valoir leurs droits. En effet, par définition, les particuliers n'ont pas accès à la C.I.J. sinon par la médiation de l'Etat dans l'exercice de la protection diplomatique. Par ailleurs, pour pouvoir opposer leur droit à réparation devant des juridictions nationales, ce droit devra avoir un effet direct dans l'ordre juridique interne. Or, les Etats accepteront-ils vraiment d'admettre une telle portée du concept de la responsabilité de protéger ? C'est alors l'articulation du droit international et de l'ordre juridique interne qui devra être résolue.

⁶⁰ Pour B. CATHALA, « réparer individuellement les préjudices risque de causer des dégâts énormes dans les structures sociales dans lesquelles on va intervenir. Si ces structures sociales sont communautaires plutôt qu'individualistes, je crois qu'il faut privilégier des réparations d'ordre symbolique : des stèles, des discours [...] ou des réparations collectives : par exemple, la reconstruction d'un village, d'une école » in P.-Y. CONDE, « Vers des politiques internationales de justice : entretien avec le greffier Bruno Cathala », *Droit et Société*, 58/2004, (pp. 590-595), p. 592. De même pour P. LEWIS et H. FRIMAN, la réparation pourra consister notamment en « symbolic gesture and building a hospital, school or memorial which allow small sums of money to benefit the whole population » in « Reparations to Victims », in R. S. LEE (ed.), *The International Criminal Court – Elements of Crimes and Rules of Procedure and Evidence*, Transnational Publishers, Ardsley, 2001, (pp. 474-491), p. 483. Cette réparation collective aux fins de préserver la mémoire a également été appliquée par l'Instance Equité et Réconciliation du Maroc et la Commission Vérité et Réconciliation en Afrique du Sud, v. Human Rights Watch, *La commission marocaine de vérité, Le devoir de mémoire honoré à une époque incertaine*, novembre 2005 Volume 17, No. 11(E), p. 21, et pour l'Afrique du Sud, v. www.polity.org.za/govdocs/commissions/1998/trc/index.htm.