



**LA CAPTURE DU SYSTÈME**



**DE PROTECTION DES  
DROITS DE L'HOMME**



**PAR LES GRANDES  
FONDACTIONS PRIVÉES**



# La capture du système de protection des droits de l'homme par les grandes fondations privées

Dr Grégor Puppink

À l'ère de la globalisation, les institutions internationales assument une responsabilité croissante et exercent un pouvoir considérable. Les centres de décision se déplacent loin des peuples et de leurs capitales historiques pour se concentrer en quelques nouvelles capitales de la gouvernance mondiale, qu'elles soient financières ou politiques, notamment à New-York et à Genève. En se déplaçant, le pouvoir change de nature : il se veut rationnel et global, et se détache par conséquent de l'expression de la volonté (supposée irrationnelle) des peuples particuliers, ainsi que de l'ancienne distinction entre acteurs publics et privés, au profit d'une distinction nouvelle entre acteurs locaux et globaux. Alors que les petits États sont des acteurs locaux, sans grands moyens, certaines fondations et entreprises privées sont des acteurs globaux. Une partie de ces acteurs globaux privés ont une finalité politique explicite. Il s'agit de grandes fondations et d'organisations non-gouvernementales (ONG) disposant non seulement de *moyens* considérables, mais aussi d'une *expertise* de haut niveau, et plus encore d'une *vision du monde* généralement libérale et globale. Ces trois qualités font de ces acteurs privés des instruments très efficaces de changement social, qui agissent sur le terrain politique et social avec beaucoup plus d'agilité que les États, sans leurs lourdeurs administratives et démocratiques. Il en résulte que quelques acteurs privés ont acquis une puissance financière et politique bien supérieure à celle dont disposent de nombreux États. L'attitude des gouvernements à leur égard varie selon qu'ils partagent, ou non, cette même *vision du monde*.

Les organisations internationales (OI) partagent, généralement, cette même vision libérale et globale de l'avenir de l'humanité, et tendent également à sa réalisation. Les OI et les grandes fondations et ONG sont similaires et paraissent complémentaires. En effet, ces ONG permettent à des OI « hors sol » d'étendre leur action « sur le terrain », de la rendre opportune et effective, et d'agir indépendamment des gouvernements ; en retour, les OI traduisent en termes politiques et institutionnels les messages des ONG. Sur le fond, OI et ONG sont supposées partager une même vision globale du monde, être attachées à la recherche du bien commun de l'humanité, et être détachées des considérations politiciennes nationales. Ce bien commun de l'humanité serait plus facilement accessible aux OI et aux ONG en ce qu'elles ne penseraient pas en termes d'intérêts nationaux « égoïstes », mais dans le langage, universel, de la raison. Ce langage de la raison s'avère être aussi celui du droit international, et en particulier des droits de l'homme. Cette relation de complémentarité induit une dynamique constructive par laquelle les OI et les ONG s'informent et s'influencent mutuellement.

Toutefois, l'effacement de la frontière entre acteurs publics et privés, et la profondeur de la relation entre OI, fondations et ONG permettent à des acteurs privés globaux d'exercer une influence significative sur les OI et, à travers elles, sur le monde entier. La difficulté est de déterminer la limite acceptable à cette influence privée sur les institutions publiques, car de la

complémentarité à la dépendance, il n'y a qu'un pas, qui peut être franchi notamment par le financement des OI par les fondations et ONG.

Ces financements sont le fruit d'une autre complémentarité entre OI et ONG ou fondations : les OI ont le pouvoir politique mais désirent plus de moyens financiers, tandis que les ONG et fondations ont des moyens financiers mais désirent plus de pouvoir politique. Ces financements sont jugés acceptables et bénéfiques dans la mesure où ils permettent d'œuvrer à une commune vision du monde, mais ils se révèlent toutefois problématiques en ce qu'ils effacent plus encore la différence entre acteurs globaux publics et privés, et ont pour effet de confondre leurs pouvoirs politiques et financiers. C'est ainsi que des OI peuvent devenir dépendantes de fondations privées et d'ONG. Cette confusion est un aspect essentiel de la gouvernance globale.

La frontière entre acteurs publics et privés peut aussi s'effacer au plan humain, par le recrutement de personnels des fondations et ONG aux fonctions d'experts et de juges internationaux. Cet effacement peut alors provoquer de multiples conflits d'intérêts. Ce phénomène, par lequel un acteur privé exerce une influence significative sur ou au sein d'une institution publique, a reçu en sciences sociales les appellations de « capture<sup>1</sup> » et de « privatisation ». Il a d'abord été étudié dans le domaine des institutions financières et commerciales, puis dans celui des droits de l'homme<sup>2</sup>.

C'est ce phénomène que nous allons exposer dans cet article, en nous basant sur deux rapports de l'ECLJ : le rapport « Les ONG et les juges de la CEDH, 2009-2019 » publié en 2020, et le rapport « Le financement des experts de l'ONU » publié en 2021.

Le rapport sur les ONG et les juges de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) expose l'étendue des relations entre quelques fondations et ONG et des juges, ainsi que les problèmes de conflits d'intérêts qui en résultent. Il se base sur une étude exhaustive des curricula des 100 juges ayant siégé à titre permanent entre 2009 et 2019, ainsi que de l'ensemble des requêtes communiquées et publiées par la CEDH sur cette même période.

Le rapport sur le financement des experts de l'ONU porte sur les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Il a été réalisé sur la base d'une série d'entretiens avec 28 experts indépendants de l'ONU et de l'analyse des déclarations financières publiées annuellement entre 2015 et 2019 par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), par les titulaires de mandats de Procédures spéciales, ainsi que par les deux principales fondations finançant le système, à savoir les fondations *Ford* et *Open Society*. Ce rapport révèle l'ampleur et l'opacité des soutiens et financements accordés en marge du système des Nations Unies aux experts. Il expose aussi des méthodes mises en œuvre par certaines fondations privées pour influencer ces experts. Certains experts interrogés ont employé le mot de « corruption » pour qualifier ce phénomène.

Ces deux rapports analysent des composantes centrales du système contemporain de gouvernance globale par les droits humains. Ils ont suscité une forte attention et de vives

---

<sup>1</sup> Voir par exemple Caroline Devaux, *La fabrique du droit du commerce international, Réguler les risques de capture*, Bruylant, 2019.

<sup>2</sup> Voir Gaëtan Cliquenois, *European Human Rights Justice and Privatisation, The Growing Influence of Foreign Private Funds*, Cambridge University Press, 2020; K. De Feyter et Isa F. Gómez, *Privatisation and Human Rights in the Age of Globalization*. Cambridge: Intersentia, 2005. H. N. Haddad, *The Hidden Hands of Justice: NGOs, Human Rights, and International Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

réactions de la part de certains juges et experts mis en cause, toutefois, aucun élément factuel n'a été contesté à ce jour. Certes, cette étude mériterait d'être étendue à d'autres institutions, mais elle offre tout de même un aperçu du phénomène d'emprise. Toutes les références qui ne figurent pas dans cet article peuvent être trouvées dans ces rapports.

En concentrant notre étude principalement sur la CEDH et les Procédures spéciales des Nations Unies, nous allons voir comment des acteurs privés investissent ces institutions publiques, tant lors de leur fonction que durant leur fonctionnement (1), comment ils interviennent sur la nomination des juges et des experts (2), et enfin, comment des experts sont recrutés (3) et financés (4) par des acteurs privés pour réaliser leur mandat.

En raison des contraintes de longueur, cet article se limite à un exposé factuel de la situation, réservant à une publication plus longue l'analyse approfondie que ces données méritent.

## 1. Le financement de la fondation et du fonctionnement des instances internationales

### a. Le financement de la fondation des instances internationales

Les fondations américaines ont investi dans la constitution d'un ordre institutionnel international depuis la première moitié du XXe siècle. Ainsi, pour rappel, les plus anciennes et prestigieuses de ces fondations, Rockefeller, Ford et Carnegie, ont participé à la création des grandes institutions internationales du XXe siècle. C'est ainsi que la fondation Rockefeller a financé la Société des Nations (SDN), puis le siège des Nations Unies à New York, mais aussi certaines branches des Nations Unies, telles que le FNUAP. Très tôt, la fondation Rockefeller se définit comme une « organisation internationale » dont « la communauté est le monde »<sup>3</sup>. Le *Carnegie Endowment for International Peace* a aussi financé les activités de la SDN, tandis que la fondation Ford a joué un rôle important dans l'institution de la Cour pénale internationale, et a financé les promoteurs de l'Union européenne.

### b. Le financement du fonctionnement des instances internationales

Les institutions internationales, telles que les Nations Unies, sont financées de longue date par des acteurs privés globaux, en marge et en complément des États. Les montants sont considérables. Ainsi, ces dernières années, ces acteurs privés ont versé près d'un milliard et demi de dollars à l'UNICEF en 2020, plus d'un milliard de dollars à l'OMS en 2017, 540 millions de dollars au Haut-Commissariat pour les Réfugiés en 2020, 77,5 millions de dollars au Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA) en 2019, ou encore 69 millions de dollars à l'UNESCO en 2020. Il en va de même de l'Organisation des États Américains (OEA) qui a reçu plus de \$ 410.000 de l'OSF entre 2017 et 2019<sup>4</sup>, et du Conseil de l'Europe dont font respectivement partie les cours interaméricaine et européenne des droits de l'homme. Même la Cour pénale internationale reçoit des financements privés, notamment au moyen d'un fonds spécial au profit des victimes ; elle a reçu 115.000 dollars de l'Open Society Foundations (OSF) en 2017. De même, l'OSF et Microsoft financent les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC, en charge de punir les crimes

<sup>3</sup> RF Activities, juin 1930, RF 3/900/22/166 ; cité par Tournès Ludovic, in « La fondation Rockefeller et la naissance de l'universalisme philanthropique américain », *Critique internationale*, 2007/2 (n° 35), p. 173-197. DOI : 10.3917/cii.035.0173. URL : <https://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2007-2-page-173.htm>

<sup>4</sup> Voir le détail sur le site de l'OSF ([lien URL](#)).

commis par les Khmers Rouges)<sup>5</sup>, tandis que les fondations Open Society, Ford, MacArthur, Oak et Rockefeller, ont soutenu des initiatives liées au Tribunal spécial pour la Sierra Leone<sup>6</sup>.

À la lecture des rapports financiers annuels du Conseil de l'Europe, il apparaît que l'Open Society de George Soros et Microsoft de Bill Gates sont les deux plus gros donateurs privés de l'organisation. Ces deux organisations ont donné respectivement au Conseil de l'Europe près de 1.400.000 euros entre 2004 et 2013 et près de 690.000 euros entre 2006 et 2014. L'Open Society soutient par ailleurs des initiatives du Conseil de l'Europe, notamment *l'Institut européen des arts et de la culture roms*. Depuis 2015, il n'y a plus trace de ces financements directs, en revanche, le Conseil de l'Europe a institué un fond spécial pour recevoir de telles contributions volontaires extra-budgétaires.

Ce phénomène de financement privé touche aussi très largement le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations Unies (HCDH) dont environ 63 % du budget global en 2019 a été constitué de contributions volontaires (c'est-à-dire de dons extrabudgétaires), pour un total de plus de 179 millions de dollars, alors qu'il dispose d'un budget ordinaire de 105 millions<sup>7</sup>. Il est à noter que ces contributions volontaires sont très majoritairement versées par l'Union européenne et des États scandinaves et anglo-saxons (Suède, Norvège, Danemark, Finlande, Allemagne, Suisse, Royaume-Uni, États-Unis<sup>8</sup>). Quelques fondations et entreprises privées financent aussi le HCDH, en particulier les fondations *Ford*, *Open Society*, *MacArthur*, *Call for Code* (fondé et présidé par Bill Clinton), *Microsoft*, *Counterpart International* et *Wellspring Philanthropic Fund*<sup>9</sup>. Près de 70 % de ces contributions volontaires au budget du HCDH sont pré-affectées par leur donateur à un programme précis qu'il souhaite soutenir et promouvoir<sup>10</sup>. Par exemple, le HCDH et *Microsoft* ont conclu un partenariat de cinq ans en mai 2017<sup>11</sup> par lequel *Microsoft* s'est engagé non seulement à verser cinq millions de dollars au HCDH, mais plus encore à développer et à gérer pour le Haut-Commissariat « des technologies de pointe conçues pour mieux prévoir, analyser et répondre aux situations graves concernant les droits de l'homme ». Bien que ce partenariat fut qualifié de « historique » par ses parties, le HCDH rejeta la demande, adressée par des ONG, d'en publier le contenu et de préciser sa politique en matière de financements privés<sup>12</sup>.

Ces financements ne sauraient être réduits à un simple mécénat. Ainsi que le souligne le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) : « les fondations se considèrent comme des partenaires de développement à part entière, plutôt que comme des donateurs, et s'attendent à pouvoir participer de près à des activités telles que les discussions sur les politiques, le plaidoyer et l'analyse des problèmes. Elles influencent les politiques de développement international<sup>13</sup> ». De fait, on observe aisément que les grandes fondations et ONG ont accès à un plus haut niveau de décision que les milliers d'autres organisations

<sup>5</sup> Voir les tableaux récapitulatifs des dépenses et des contributions par les donateurs au 31 mars 2016, <https://www.eccc.gov.kh/fr/about-eccc/finances/tableau-recapitulatif-des-depenses-et-des-contributions-par-les-donateurs-au-7>.

<sup>6</sup> <https://www.justiceinfo.net/fr/45638-philanthrocapitalisme-justice-transitionnelle-devoir-responsabilite.html>

<sup>7</sup> United Nations Human Rights Office to the High Commissioner, *Human Rights Report*, 2019, p. 87.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p.90.

<sup>9</sup> Entre 2015 et 2019, elles ont versé respectivement 415 000 USD, 107 000 USD, 340 000 USD, 130 000 USD, 2 550 000 USD, 748 289 USD, 425 050 USD – HCDH, *Voluntary Contributions To OHCHR 2008-2019*.

<sup>10</sup> HCDH, *OHCHR's Funding and Budget*.

<sup>11</sup> Réseau – DESC, *Lettre à Zeid Ra'ad Al Hussein, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme*, 2017.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> PNUD, *Réponse de la direction à l'évaluation du partenariat du PNUD avec des fonds mondiaux et des fondations philanthropiques*, 4-10 septembre 2012, DP/2012/24, p. 15.

accréditées auprès des Nations Unies et du Conseil de l'Europe. Cela s'explique aussi par le fait que ces grandes fondations sont aussi les plus à même de participer avec compétence aux travaux des instances internationales.

Il faut noter, en contrepoint, que des instances publiques, tant nationales que supranationales, financent aussi des acteurs privés globaux. Ainsi, la Commission européenne attribue des subventions importantes à des ONG et fondations actives dans le domaine des droits de l'homme, notamment à l'Open Society Foundations (500 000 euros en 2018), aux Comités Helsinki (2,016 millions d'euros en 2017 et 2018), à la Commission Internationale des Juristes (4,389 millions d'euros en 2017 et 2018) et à Amnesty International (85 000 euros en 2017)<sup>14</sup>. De nombreux pays financent aussi des ONG, certains en ont fait une spécialité, tels que la Suède et les Pays-Bas, afin d'agir politiquement au-delà de leurs frontières malgré leur faiblesse diplomatique. Les États-Unis utilisent notamment la *National Endowment for Democracy (NED, Fondation nationale pour la démocratie)*. Il s'agit d'un instrument informel d'influence financé par le Congrès, des fondations et de grandes entreprises américaines qui suscite et finance des initiatives politiques au-delà des frontières américaines<sup>15</sup>.

### c. Le financement des ONG par des fondations privées

Par leur politique de financement d'ONG, quelques fondations privées se sont placées au sommet d'un important réseau d'ONG, rendant ces fondations capables d'agir simultanément auprès de toutes les instances internationales où s'élabore le droit, et de mettre ainsi en œuvre des stratégies globales d'affirmation de nouvelles normes internationales.

**L'Open Society Foundation (OSF)** s'est imposée comme la plus riche et influente organisation en la matière. Entre 1984, année de sa fondation, et 2019, l'OSF a été doté de 32 milliards de dollars<sup>16</sup>, et a investi 1,2 milliards de dollars en 2020. L'OSF ne se contente pas de financer d'autres ONG, elle mène aussi ses propres actions d'influence sur les instances internationales, par exemple au moyen de l'*Open Society Justice Initiative* qui est spécialisée dans le contentieux stratégique auprès des juridictions internationales.

L'OSF déclare que le lien établi avec ses bénéficiaires n'est pas seulement financier, mais vise à établir de véritables « alliances pour atteindre des objectifs stratégiques du programme de l'*open society* »<sup>17</sup>. L'OSF et les ONG qu'elle finance partagent ainsi largement les mêmes objectifs.

Parmi les centaines d'organisations gravitant dans l'orbite de l'OSF, certaines sont actives devant la Cour européenne et bénéficient d'un important financement de l'OSF. C'est le cas de *Human Right Watch* qui a reçu 100 millions de dollars américains depuis 2010<sup>18</sup> (et dont le

<sup>14</sup> Voir la question parlementaire « EU funding for controversial NGOs » [E-003054/2020](#) et la réponse donnée par le Commissaire européen Hahn, EuroParl, E-003054/2020(ASW).

<sup>15</sup> Helmut K. Anheier, Stefan Toepler, *Private Funds, Public Purpose: Philanthropic Foundations in International Perspective*, Springer Science & Business Media, 11 nov. 2013.

<sup>16</sup> <https://www.opensocietyfoundations.org/george-soros> (consulté le 01/02/2020).

<sup>17</sup> [https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/2519658d-a95b-44bd-b9d3-edec9039de24/partners\\_20090720\\_0.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/2519658d-a95b-44bd-b9d3-edec9039de24/partners_20090720_0.pdf) (traduction libre, consulté le 01/02/2020).

<sup>18</sup> Bilan financier de 2012 de l'Human Rights Watch : [https://www.hrw.org/sites/default/files/related\\_material/financial-statements-2012.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/financial-statements-2012.pdf) (consulté le 01/02/2020) ; voir également : <https://www.hrw.org/news/2010/09/07/george-soros-give-100-million-human-rights-watch> (consulté le 01/02/2020).



président d'honneur fut aussi président de l'OSF)<sup>19</sup>, mais aussi des Comités Helsinki qui ont reçu plus deux millions et demi de dollars en 2016, dont 460 000 pour le Comité bulgare, 610 000 pour le Comité hongrois, 1 325 000 pour la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme de Pologne<sup>20</sup>. D'ailleurs, selon les données figurant sur le registre de transparence de l'Union européenne pour l'année 2017<sup>21</sup>, l'OSF a doté cette Fondation Helsinki de Pologne à hauteur de 40 % de son budget global<sup>22</sup>. La Commission Internationale des Juristes a reçu 650 000 dollars en 2017, Amnesty International a reçu environ 300 000 dollars en 2016. Interights fut aussi financé en son temps<sup>23</sup>. D'autres organisations actives à la CEDH dans des affaires stratégiques, telles que l'ILGA et le Center for Reproductive Rights ont aussi reçu respectivement 650 000 et 365 000 dollars en 2016.

**Selon la *Fondation Ford***, son objectif est d'aboutir à une « *justice sociale* », par un bouleversement institutionnel et social, ainsi qu'à une « *justice de genre, raciale et ethnique*<sup>24</sup> ». Elle a une longue histoire au soutien des initiatives internationalistes<sup>25</sup>. Chaque année, elle verse aux causes qu'elle soutient entre 500 et 700 millions de dollars<sup>26</sup>. La valeur de ses actifs en 2019 dépasse 14 milliards de dollars<sup>27</sup>. La *Fondation Ford* a financé des actions en justice depuis le milieu des années 1960, d'abord aux États-Unis, puis en Amérique du Sud et en Afrique du Sud. Elle a étendu cette action dans les pays de l'Est et devant la CEDH dans les années 1990. Comme l'*Open Society*, les ONG qu'elle finance pratiquent le contentieux stratégique, c'est-à-dire l'emploi de recours judiciaires comme moyens pour atteindre un objectif plus global de nature politique. L'engagement de la *Fondation Ford* dans le secteur des droits de l'homme a de plus en plus d'importance. Elle est devenue le principal financeur mondial de ce secteur, avec 387 millions de dollars de subventions en 2017, devant l'*Open Society* (224 millions USD) et la *Fondation Bill & Melinda Gates* (173 millions USD)<sup>28</sup>.

La plupart des fondations finançant les Procédures spéciales (OSF, *Ford*, *Oak*, *Sigrid Rausig Trust*, *Wellspring*) sont aussi membres du *Human Rights Funders Network* (HRFN), une instance de coopération et de concertation basée à New York et regroupant des fondations et financeurs privés d'initiatives en matière de droits de l'homme. Le poids financier des fondations, bien supérieur à celui des institutions internationales de protection des droits de l'homme, est en mesure de procéder à une capture ou privatisation des droits de l'homme, plus encore si ces fondations agissent de façon concertée.

---

<sup>19</sup> Il s'agit de Aryeh Neier : <https://www.opensocietyfoundations.org/who-we-are/staff/aryeh-neier> (consulté le 01/02/2020).

<sup>20</sup> D'après les informations publiées par l'OSF <https://www.opensocietyfoundations.org/grants> (consulté le 01/02/2020).

<sup>21</sup> <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=657241221166-37#scrollNav-13> (consulté le 01/02/2020).

<sup>22</sup> L'OSF a doté en 2017 la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme (Pologne) de 820 398 € sur un budget global s'élevant à 2 109 858 €.

<sup>23</sup> Voir le site de cette organisation défunte : <https://www.interights.org/> (consulté le 01/02/2020).

<sup>24</sup> Ford Foundation, [About Ford Mission](#).

<sup>25</sup> Nicholas R. Micinski, *The Changing Role of the Ford Foundation in International Development, 1951–2001*, International Society for Third-Sector Research and The Johns Hopkins University 2017.

<sup>26</sup> Ford Foundation, [Financial Snapshot 2018](#).

<sup>27</sup> Ford Foundation, [Financial Statements and Report of Independent Certified Public Accountants](#), 2018-2019.

<sup>28</sup> Human Rights Funding Network, *Annual Review of Global Foundation Grantmaking*, [Advancing Human Rights 2017 Key Findings](#), 2017.

Le financement d'une part importante des ONG actives dans le domaine des droits de l'homme par quelques fondations privées relativise grandement l'indépendance de ces organisations, et met en cause la notion même de « société civile ».

## 2. La nomination des juges et des experts des instances internationales

L'influence privée ne s'exerce pas seulement par le financement des grandes institutions de protection des droits de l'homme, mais aussi sur le choix de leurs membres. La nomination des experts et des juges internationaux revêt en effet une importance stratégique en raison de leur pouvoir d'interprétation et d'application des normes internationales. Selon leurs statuts, ces experts et juges doivent être indépendants et hautement qualifiés : ils incarnent l'idéal de « sages » exerçant un contrôle sur les responsables politiques nationaux. Les fondations et grandes ONG cherchent à intervenir au sein de la procédure de nomination des juges et experts des instances internationales, voire de placer certains de leurs collaborateurs à ces fonctions.

### a. La participation à la nomination des experts et des juges

Quelques grands acteurs privés cherchent à participer au processus de nomination des experts et des juges. Ils justifient cette demande en prétendant que leur intervention contribuerait à dépolitiser la procédure de nomination, à la rendre plus ouverte et transparente, et ainsi à accroître la compétence et l'indépendance des experts titulaires de mandats. Ces grandes fondations, bien que dépourvues de légitimité démocratique, se présentent comme composante et représentatrice d'une « société civile » dont les contours sont indéfinis.

Une première illustration d'une volonté formelle de participer au processus de nomination des juges internationaux est offerte par un rapport publié en 2003 par l'organisation *Interight*, avec le soutien de l'OSF, et intitulé « Judicial independence: law and practice of appointments to the European Court of Human Rights ». En 2017, l'*Open Society Justice Initiative* et la Commission Internationale des Juristes ont publié conjointement un long rapport sur les règles et la pratique de la sélection des juges et des commissaires dans le domaine des droits de l'homme à travers le monde<sup>29</sup>, accompagné d'une série de recommandations, notamment celle d'accorder un rôle à la « société civile » dans ce processus, au nom d'une plus grande transparence et d'une dépolitisation de la sélection des experts.

Ces recommandations furent mises en œuvre dans le processus de nomination des juges de la CEDH. En 2012, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adopta en effet des « Lignes directrices concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme ». Ce texte prévoit notamment l'intervention de la « société civile » à tous les stades de la phase nationale de la procédure<sup>30</sup>. Les acteurs privés sont autorisés « soit à

---

<sup>29</sup> Open Society Justice Initiative et Commission internationale de juristes, *Renforcer de l'intérieur Le droit et la pratique dans la sélection des magistrats et des commissaires des droits de l'homme*, Open Society Foundations, New York, 2017 : <https://www.justiceinitiative.org/uploads/634afeb7-dd44-42e3-a567-43c36f1dd090/strengthening-within-fr-20180426.pdf> (consulté le 01/02/2020).

<sup>30</sup> Comité des ministres, 1138 Réunion, 28-29 mars 2012, *Lignes directrices du Comité des ministres concernant la sélection des candidats au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme*



*inviter des personnes appropriées à postuler, soit à désigner elles-mêmes de telles personnes* »<sup>31</sup>. L'organe national chargé de soumettre une liste de candidats au gouvernement peut également comporter des représentants d'ONG<sup>32</sup>. Enfin, les ONG interviennent encore, de façon informelle, en faisant du lobbying auprès des députés membres de l'APCE afin de les convaincre d'élire leur candidat.

Au sein de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, la société civile n'a pas obtenu de rôle officiel dans la procédure de sélection des juges, toutefois, l'Open Society Justice Initiative (OSJI) s'y est octroyé un rôle quasi-officiel. En effet, cette branche de l'OSF spécialisée dans le contentieux stratégique a constitué un panel « d'experts » auditionnant les candidats à la fonction de juge à la Cour interaméricaine. Ce processus est soutenu par de nombreuses ONG américaines financées par l'OSF. À l'issue des auditions, l'OSJI évalue les candidats et fait part de ses recommandations à l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains (OEA) qui choisit et élit les juges. Le processus mené par l'OSJI n'a rien d'officiel, toutefois, la plupart des candidats à la fonction de juge s'y soumet, alors même que le réseau de l'OSJI introduit simultanément des recours devant cette même juridiction. À titre d'illustration, en 2018, le juge colombien Humberto Antonio Sierra Porto, à l'issue de son audition, fut recommandé comme « *hautement qualifié pour être à nouveau élu juge à la Cour interaméricaine* »<sup>33</sup>. Ce qui fut fait.

Les Nations Unies comportent plusieurs instances juridictionnelles et quasi-juridictionnelles, tels les tribunaux internationaux et les Comités des Nations unies en charge de veiller au bon respect, par les États, de leurs engagements internationaux (le plus connu étant le Comité des droits de l'homme). Le Conseil des droits de l'homme, qui rassemble 48 États élus par l'Assemblée Générale des Nations Unies, a institué en outre une quarantaine de « procédures spéciales », c'est-à-dire des fonctions d'experts et de rapporteurs indépendants ayant pour mission de promouvoir le respect des droits de l'homme sur des thématiques particulières, ou sur des territoires donnés. Ces experts des Nations Unies ont une autorité et un pouvoir considérables, car ils sont à la source du droit international et orientent son interprétation et son application. Ces experts sont le plus souvent des universitaires, mais aussi, parfois, des responsables d'ONG. La procédure de candidature à ces fonctions est totalement ouverte, d'un point de vue formel, puisque toute personne peut présenter sa candidature, le choix final appartenant aux représentants des gouvernements, au terme de négociations diplomatiques non publiques.

#### b. La nomination de juges et d'experts issus d'ONG et de fondations

Les grands acteurs privés ne se contentent pas de participer au processus de sélection des juges et experts ; ils parviennent aussi à faire nommer certaines de leurs collaborateurs à ces fonctions publiques. Cela apparaît de façon manifeste au sein de la CEDH et des procédures spéciales du

---

[https://www.coe.int/t/dgi/brighton-conference/Documents/Guidelines-explan-selection-candidates-judges\\_fr.pdf](https://www.coe.int/t/dgi/brighton-conference/Documents/Guidelines-explan-selection-candidates-judges_fr.pdf), § 41 (consulté le 01/02/2020).

<sup>31</sup> Comité des ministres, Lignes directrices, préc., § 44.

<sup>32</sup> Comité des ministres, Lignes directrices, préc., § 48.

<sup>33</sup> “Final report of the independent panel for the election of judges to the Inter-American Court of Human Rights” 31 mai 2018, [accessible ici](#), pp. 25-29.

Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, ainsi que cela a été exposé en détails par l'ECLJ dans les deux rapports mentionnés en introduction.

### **La nomination de collaborateurs des acteurs privés comme juge à la CEDH**

Le rapport de l'ECLJ « Les ONG et les Juges de la CEDH », publié en février 2020, a permis de révéler l'emprise de quelques fondations et ONG sur la Cour européenne des droits de l'homme. Il prouve en effet qu'entre 2009 et 2019, parmi les 100 juges permanents qu'a compté la Cour, 22 sont issus de sept ONG actives auprès de cette même Cour. Parmi ces sept ONG, le réseau de l'Open Society se distingue par le nombre de juges qui lui sont liés (12) et par le fait qu'il finance les six autres organisations citées dans le rapport. Ces sept ONG sont A.I.R.E. Centre, Amnesty International, la Commission Internationale des Juristes (CIJ), le réseau des comités et fondations Helsinki, Human Rights Watch (HRW)<sup>34</sup>, Interights et l'Open Society Foundations (OSF) et ses diverses branches, en particulier l'Open Society Justice Initiative (OSJI). Parmi les juges liés à l'OSF figurent d'anciens dirigeants, salariés et bénéficiaires financiers de la fondation. Les collaborations entre ONG et futurs juges existent à différents degrés, allant de la fondation et direction d'ONG, à la participation significative à leurs activités.

### **Le personnel de la Cour européenne**

La composition du greffe de la Cour européenne n'est pas publique, hormis s'agissant de ses dirigeants. Il n'est donc pas possible de connaître de façon précise les liens entre juristes de la CEDH et ONG. Seuls des informations éparses publiées sur internet permettent d'identifier des cas de salariés d'ONG ou d'anciens étudiants financées par l'OSF, recrutés comme juristes à la CEDH. Plus encore, il est d'usage fréquent que des juristes temporaires du greffe de la CEDH rejoignent ensuite des ONG actives auprès de la CEDH et ayant elles-mêmes d'anciens collaborateurs au sein de cette même cour. Il peut alors arriver que les juristes introduisant une requête pour une ONG et ceux en charge de traiter ce dossier pour la CEDH soient d'anciens collègues au sein de ladite ONG ou de la Cour. Ainsi, à titre d'illustration, une série d'affaires favorables à la libéralisation de l'avortement a été introduite à la CEDH (voir par exemple l'affaire *M.L. contre Pologne* n° 40119/21), par une ancienne juriste à la CEDH (Mme Agata Bzdyń), en collaboration avec la *Helsinki foundation for human rights* de Varsovie, laquelle compte au moins un de ses anciens collaborateurs au sein de la section polonaise de la CEDH (Marcin Sczaniecki). Agata Bzdyń et Marcin Sczaniecki militent en outre au sein du même mouvement pour la légalisation de l'avortement en Pologne.

### **La nomination de titulaires de mandats des procédures spéciales du Conseil des Droits de l'Homme (rapporteurs spéciaux)**

Une proportion significative des titulaires de mandats au titre des Procédures spéciales des Nations Unies sont, eux-aussi, d'anciens collaborateurs de ces ONG et fondations ou les ont rejointes peu après la fin de leur mandat. Ainsi, parmi les 222 titulaires de mandats au titre des

---

<sup>34</sup> À l'origine en 1978, cette ONG portait le nom de *Helsinki Watch*. En 1988, *Helsinki Watch* et ses affiliés sont devenus *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/our-history> (consulté le 01/02/2020).

Procédures spéciales entre 2010 et 2020, au moins 52 d'entre eux ont exercé, ou exercent, une responsabilité au sein de l'*Open Society* ou dans une ONG financée par les fondations *Open Society* ou *Ford*, tels le *Center for Reproductive Rights* et le *International Center for Transitional Justice*. Parmi ces 52 experts, 14 ont exercé (ou exercent en 2021) une responsabilité à *Amnesty International*, 12 à la *Commission Internationale des Juristes*, 6 à l'*Open Society*, 4 à *Human Rights Watch*, et un expert au *Helsinki Committee*. 41 de ces experts exercent aussi des responsabilités dans ces organisations durant leur mandat. Ces situations sont susceptibles de causer des conflits d'intérêts prohibés par la résolution 5/1 disposant que « les personnes occupant des postes de décision au sein du gouvernement ou de toute autre organisation ou entité pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts avec les responsabilités inhérentes au mandat sont exclues »<sup>35</sup>. Il apparaît aussi que 9 experts bénéficient pour leur mandat de fonds des ONG ou des fondations dans lesquelles ils siègent ou ont siégé (ou de fondations les ayant subventionnées).

## La nomination à la fonction de Commissaire aux droits de l'homme

Ce phénomène s'observe aussi aux fonctions de Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Ainsi, Nils Muižnieks, qui occupait cette fonction de 2012 à 2018 a également été directeur des programmes de l'*Open Society* de Lettonie jusqu'à 2012. En 2009, il expliquait que l'*Open Society* souhaite créer un homme nouveau – l'*homo sorosensus* [en référence à Soros] – l'homme de la société ouverte, par opposition à l'*homo sovieticus*<sup>36</sup>. Dans le cadre de ses fonctions, il a condamné plusieurs initiatives du gouvernement hongrois, notamment le projet de loi dit « *anti-Soros* »<sup>37</sup>.

Cette étude devrait être complétée par l'examen des experts composant les autres instances internationales en matière de droits de l'homme, notamment les comités des Nations Unies, la Cour africain ou encore l'Agence des droits fondamentaux de l'UE.

### c. Les problèmes constatés

Les problèmes les plus évidents causés par la présence prégnante d'acteurs privés au sein des institutions publiques résultent du phénomène de réseaux informels tant entre membres de l'institution issus de la même fondation ou ONG, ou entre ces personnes et leurs anciens employeurs. De tels réseaux permettent notamment des échanges d'informations privilégiées et des jeux d'influence. Le problème plus flagrant encore concerne les nombreux conflits d'intérêts observés au sein de la CEDH. En effet, entre 2009 et 2019, 18 des 22 juges issus de fondations et ONG ont siégé à 88 reprises au moins dans des affaires impliquant « leur » organisation. Dans de très nombreux autres cas, un juge issu de l'OSF a jugé des affaires introduites ou soutenues par des ONG financées par l'OSF, ou inversement, un juge issu d'une ONG financée par l'OSF est susceptible de juger des affaires introduites par l'OSF ou par ses organisations affiliées.

<sup>35</sup> Conseil des droits de l'homme, Résolution 5/1 « Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme » du 18 juin 2007.

<sup>36</sup> Nils Muižnieks, Creating the "Open Society Man" (and Woman!), *Open Society News*, Fall 2009, p. 6.

<sup>37</sup> « Hongrie. Le Conseil de l'Europe critique la loi « anti-Soros » », *Ouest France*, 15 février 2018 : <https://www.ouest-france.fr/europe/hongrie/hongrie-le-conseil-de-l-europe-critique-la-loi-anti-soros-5567285> (consulté le 01/02/2020).



L'affaire *Big Brother Watch c. Royaume-Uni*, relative à la protection des données, est emblématique des rapports ambigus entre ONG et la Cour. Parmi les 16 requérants, 14 sont des ONG dont 10 sont financées par l'OSF. Il en est de même des tierces parties, parmi lesquels figurent l'Open Society Justice Initiative, et cinq autres ONG financés par l'OSF. La communauté d'intérêts et les liens institutionnels et financiers entre requérants et intervenants jettent une ombre sur l'impartialité des tierces parties et mettent en cause l'égalité des armes devant le juge car le gouvernement défendeur se retrouve seul face à une nuée d'ONG qui, bien que se présentant distinctement, poursuivent le même objectif et sont liées. De façon plus significative encore, au moins six des 17 juges ayant siégé en Grande Chambre dans cette affaire sont, eux-aussi, liés aux ONG requérantes et intervenantes.

Il existe aussi de nombreux autres cas dans lesquels des juges ont omis de se désister alors qu'ils étaient saisis de questions qu'ils avaient traité précédemment, au sein de leur ONG. Ainsi, le juge Darian Pavli a-t-il conseillé la réforme de la justice en Albanie au titre de l'Open Society, avant de juger ensuite à la CEDH une affaire relative à sa mise en œuvre<sup>38</sup>.

Cette situation met en cause l'indépendance et l'impartialité judiciaires exigées aux articles 21 de la Convention et 28 du règlement de la Cour. Il est évident qu'un juge fait face à un conflit d'intérêt lorsqu'une requête est introduite par une organisation dont il est, ou a été proche, voire dont il a été le collaborateur.

Le problème des conflits d'intérêts est accru par l'opacité fréquente de l'action des ONG auprès de la CEDH, car celles-ci ne révèlent pas toujours leur implication dans une affaire examinée par cette cour. À titre d'illustration, la base de données de la Cour fait apparaître que la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme de Pologne est intervenue 9 fois comme représentant des requérants dans des affaires jugées et publiées entre 2009 et 2019<sup>39</sup>. Or selon les rapports d'activité de cette organisation<sup>40</sup>, elle déclare avoir, au cours de la seule année 2017, introduit 16 requêtes et défendu 32 dossiers devant la CEDH. Les chiffres de l'année 2018 sont sensiblement les mêmes<sup>41</sup>. Pour quatre affaires mentionnées dans les rapports d'activité de la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme (HFHR) comme introduites entre juin 2017 et novembre 2018, une seule figure sur HUDOC comme liée à cette fondation<sup>42</sup>. Dans les trois autres affaires, l'appartenance des avocats des requérants à l'équipe de *strategic litigation* de la fondation n'est pas mentionnée. D'ailleurs, lorsque ces avocats agissent, il est difficile – voire impossible – en l'absence de précision, de savoir s'ils interviennent à titre personnel pour leurs

<sup>38</sup> *Xhoxhaj v. Albania*, no. [15227/19](#), 9 février 2021.

<sup>39</sup> Cf. l'annexe 2 « Tierce-intervention des ONG à la CEDH depuis 2009 » et l'annexe 3 « Action directe des ONG à la CEDH depuis 2009 ».

<sup>40</sup> Rapports de la Fondation Helsinki des droits de l'homme de Pologne : Landmark human rights cases 2017, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/11/Raport-litygacyjny-ENG-20181108-WEB-rozk%C5%82ado%C5%81wki.pdf> (consulté le 01/02/2020) ; *Human Rights in Strategic Litigation 2018 Report*, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/01/raport-roczny-PSP-2018-EN.pdf> (consulté le 01/02/2020).

<sup>41</sup> Nombres d'affaires introduites par la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme (Pologne) en 2018 : 11 ; elle est apparue dans 40 affaires devant la CEDH durant cette même année.

<sup>42</sup> Il s'agit des 4 affaires suivantes : 3 sans mention de la Fondation Helsinki : CEDH, *Kość c. Pologne*, n° 34598/12, 1<sup>er</sup> juin 2017 ; CEDH, *Wcisło et Wabaj c. Pologne*, n° 49725/11, 8 novembre 2018 ; CEDH, *Bistieva et autres c. Pologne*, n° 75157/14, 10 avril 2018. 1 affaire avec la mention de la Fondation Helsinki des droits de l'homme : CEDH, *Solska et Rybicka c. Pologne*, n° 30491/17 et n° 31083/17, 20 septembre 2018.

clients ou en tant que membres de l'ONG. Dans l'affaire *D.H. et autres c. République tchèque*<sup>43</sup>, le président de l'OSJI figure comme avocat des requérants, mais sans que cette organisation n'apparaisse à la procédure, bien qu'elle en revendique l'initiative dans son rapport d'activité<sup>44</sup>. En revanche, d'autres ONG fondées ou financées par l'OSF ont agi visiblement comme tiers intervenants. Dans d'autres affaires, l'ONG n'apparaît que dans la partie de l'arrêt relative aux dépens. Ce manque de clarté ne permet pas de connaître l'étendue de l'action des ONG auprès de la Cour, mais plus encore, il est susceptible d'affecter la procédure, non seulement parce que le véritable requérant est parfois l'ONG qui agit au moyen d'un cas particulier, mais aussi parce que seuls les anciens collaborateurs de ces ONG, juges ou juristes du greffe, sont capables d'identifier quel groupe est « derrière » la requête, soit qu'ils en aient été informés informellement par des relations, soit qu'ils connaissent l'avocat. Dans ce cas, les liens éventuels entre juges et requérants sont moins visibles, mais non moins existants.

### 3. Le recrutement des experts des instances internationales

Il arrive qu'un nouveau titulaire de mandat au titre des Procédures spéciales soit recruté par une structure préexistante qui se propose ainsi de le « soutenir » dans l'accomplissement de son mandat<sup>45</sup>. C'est le cas par exemple de l'Université d'Essex, dont le *Human Rights Centre* dit avoir pour « tradition de soutenir et accueillir des Rapporteurs spéciaux des Nations Unies<sup>46</sup> ». Il a recruté les Rapporteurs Hunt, Shaheed et Pūras. Le *Human Rights Centre* est lui-même généreusement financé dans cette activité par des fondations telles que l'*Open Society* et le *Sigrid Rausing Trust*<sup>47</sup>. Il se décrit ainsi : « Nous influençons et définissons les programmes en matière de droits de l'homme. Nous faisons des différences concrètes dans le monde entier, et nous sommes une voix dominante pour le changement<sup>48</sup>. » Le *Human Rights Centre* procure des moyens financiers, logistiques et humains aux rapporteurs, et contribue ainsi à la réalisation de leurs mandats.

L'*Open Society* a financé encore d'autres mandats via les universités de New York, du New Jersey et Sungkyunkwan en Corée, en plus de l'université d'Essex. De même, la fondation *Ford* a financé des mandats via les universités de New York, de Washington, d'Arizona, de Californie, de São Paulo et de l'Institut de hautes études internationales et du développement. Des experts sont aussi recrutés par des ONG. C'est le cas notamment de Melissa Upreti, membre depuis 2017 du Groupe de travail des Nations Unies sur la lutte contre la discrimination à l'égard des femmes (qu'elle préside actuellement). Elle a été recrutée simultanément par le

---

<sup>43</sup> CEDH, *D.H. et autres c. République tchèque*, n° 57325/00, 13 novembre 2007. Entretien avec le juge Zupančič accessible sur le site de l'ECLJ, décembre 2019.

<sup>44</sup> The Open Society Justice Initiative, *Global Human Rights Litigation Report*, <https://www.justiceinitiative.org/uploads/4e9483ab-a36f-4b2d-9e6f-bb80ec1dcc8d/litigation-global-report-20180428.pdf> (consulté le 01/02/2020).

<sup>45</sup> La recherche n'a porté, à ce jour, que sur les titulaires de mandats au titre des Procédures spéciales

<sup>46</sup> University of Essex, *Essex supports UN mandate holder to promote health rights*, 13 August 2015. [https://www1.essex.ac.uk/news/event.aspx?e\\_id=7854](https://www1.essex.ac.uk/news/event.aspx?e_id=7854), consulté le 20 décembre 2021.

<sup>47</sup> Colchester Campus, *UN Special Rapporteur joins the University*, 21 September 2012. [https://web.archive.org/web/20130612020259/http://www.essex.ac.uk/news/event.aspx?e\\_id=4502](https://web.archive.org/web/20130612020259/http://www.essex.ac.uk/news/event.aspx?e_id=4502), consulté le 20 décembre 2021.

Voir aussi : Sigrid Rausing Trust, *Grant History University of Essex*. <https://www.sigrid-rausing-trust.org/Grantees/Human-Rights-Centre-University-of-Essex>, [Consulté le 10/12/2021].

<sup>48</sup> University of Essex, Human Rights Centre, *Pioneering the theory and practice of human rights from the local to the global* : “We influence, and set human rights agendas. We make concrete differences around the globe, and we are a dominant voice for change.”

Center for Women's Global Leadership (CWGL), une organisation féministe radicale, pour être chargée du lobbying mondial, notamment auprès des Nations Unies. Précédemment, elle a travaillé pour le *Center for Reproductive Rights*<sup>49</sup>. Elle a été nommée – peu après la publication du rapport de l'ECLJ – au sein de l'instance d'autorégulation des procédures spéciales.

La pratique du recrutement d'experts en exercice est distincte, et bien plus problématique encore, que celle du « revolving door » consistant en le recrutement d'experts au terme de leur mandat par une organisation agissant dans le même domaine.

#### 4. Le financement des experts des instances internationales

Les experts des Nations Unies s'engagent à exercer leur fonction bénévolement, à refuser tout don ; leurs frais étant couverts par l'ONU. Des experts ont toutefois interprété leur indépendance comme leur permettant de percevoir directement des financements de la part d'acteurs publics et privés, en contournant le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme (HCDH). Entre 2015 et 2019, 37 des 121 experts ont déclaré avoir reçu en outre 134 versements financiers directs, pour un montant total de 10 725 328 dollars, majoritairement en provenance de donateurs privés. Un expert déclare avoir reçu plus de deux millions de dollars, un autre plus d'un million, six experts plus de 500 000 dollars et 11 autres plus de 100 000 dollars. D'après les déclarations volontaires des experts, 5 515 523 dollars leur ont été versés par des fondations privées et ONG dont 2 190 000 par la *Fondation Ford* au profit de 9 titulaires de mandats et 1 584 517 par l'*Open Society Foundations* (OSF) au bénéfice de 6 titulaires de mandats. Quatre titulaires de mandats ont été financés à la fois par les fondations *Ford* et *Open Society*. 3 844 163 dollars ont été déclarés versés par 17 États, les principaux étant la Norvège, l'Australie, l'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas et la Suisse. 1 142 757 dollars ont été déclarés versés par 49 universités. 13 organismes officiels internationaux ont aussi été déclarés comme ayant versé 222 886 dollars, telle l'Organisation Internationale de la Francophonie à hauteur de 26 637 dollars.

À cela s'ajoute les soutiens en nature. Ainsi 36 titulaires de mandats sur 121 déclarent avoir ainsi reçu 125 dons en nature entre 2015 et 2019, selon les rapports annuels des Procédures spéciales. Il s'agit le plus souvent de la mise à disposition de bureaux, de collaborateurs et de soutien administratif.

Ces financements directs sont marqués par l'opacité et posent de nombreux problèmes, outre le fait qu'ils violent l'interdiction d'accepter tout don.

Les experts n'ont que l'obligation morale de déclarer leurs financements extrabudgétaires. Il en résulte que certains d'entre eux omettent de déclarer annuellement leurs financements directs (ce fut le cas en 2019 de 19 titulaires de mandat en 2017). En outre, lorsque les experts déclarent des soutiens et financements, ces déclarations sont souvent incohérentes et incomplètes, les montants déclarés comme reçus par tel expert ne correspondant pas à celui déclaré comme versé par telle fondation ou gouvernement, ou comme reçu par le HCDH. Il est arrivé aussi que des experts déclarent des dons sans en préciser le montant (à 18 reprises entre 2015 et 2019), ou en omettant l'identité du donateur (à 8 reprises pour une valeur de 906 944 dollars).

---

<sup>49</sup> Le *Center for Reproductive Rights* est financé entre autres par *Open Society Foundations*, *Macarthur Foundation* et *Ford Foundation* [https://reproductiverights.org/sites/default/files/documents/2018\\_Annual.pdf](https://reproductiverights.org/sites/default/files/documents/2018_Annual.pdf) [Consulté le 10/12/2021]



Plus encore, l'objet de plus du quart des financements n'est pas rendu public (143 sur 439 entre 2015 et 2019). De même, les contrats liant les experts et leurs financeurs ne sont pas communiqués ni au public, ni même à l'administration des Nations Unies, alors même que ces accords peuvent décrire précisément les obligations du bénéficiaire, les objectifs et modalités du financement. Enfin, ces financements sont aussi marqués par l'opacité quant aux modalités de leurs versements car les experts ne disposent pas de compte bancaire officiel attaché à leur fonction. Ils doivent donc trouver par eux-mêmes une solution pour encaisser ces fonds.

## Mise en cause de l'indépendance des experts

Ces versements extrabudgétaires, surtout lorsqu'ils sont directs, mettent en cause l'indépendance, au moins apparente, des experts. Richard Falk, ancien Rapporteur spécial entre 2008 et 2014, estime que les financements directs « *peuvent avoir un effet corruptif* ».

L'indépendance des experts peut être affectée à plusieurs degrés. Les versements reçus peuvent tout d'abord causer une dépendance qui varie selon l'importance des financements. La situation d'un expert ayant reçu 10 000 dollars pour financer une conférence diffère de celle d'un expert qui bénéficie d'une équipe de travail, ou de plusieurs centaines de milliers de dollars des fondations Ford ou Open Society, ou d'un seul gouvernement. Cette dépendance peut être accrue lorsqu'elle porte sur les frais structurels du mandat, tels que le paiement des locaux et des salaires des collaborateurs.

Ces financements mettent aussi en cause la confidentialité du mandat des experts, car ceux-ci doivent rendre compte de leurs activités à leurs bailleurs de fonds, ce qui conditionne le renouvellement de l'attribution de subventions les années suivantes. L'accord de financement (*grant agreement*), de même que ces rapports d'activités ne sont pas rendus publics, ni même transmis au HCDH.

Il existe même des cas dans lesquels des experts reçoivent un salaire ou une rémunération de la part d'un financeur externe, en violation de leur code de conduite. Ainsi, la Fondation Ford a versé 100 000 dollars en 2017 à l'ONG employeur d'une experte, afin de lui donner le temps de se libérer pour travailler dans le cadre de son mandat<sup>50</sup>. De même, Mireille Fanon-Mendes-France et Cecilia Jimenez-Damary déclarent avoir reçu des *per diem* de la part d'universités et de USAID, sans en indiquer le nombre (en 2015 et 2016). Une ancienne experte, issue d'une ONG, nous a également déclaré avoir été payée comme consultante par l'intermédiaire d'une entreprise de portage salarial, elle-même payée par une structure privée récipiendaire de financements privés et étatiques versés pour l'experte.

Ces financements influencent aussi « l'agenda » de l'expert.

Presque tous les experts interrogés reconnaissent que les versements directs exercent une influence sur l'agenda politique des experts, en particulier sur le choix de la thématique ou du pays considérés dans les rapports annuels, voire sur la réalisation même du mandat.

Plusieurs experts indiquent que l'usage consiste fréquemment, pour un financeur public ou privé, à conditionner son « soutien financier » à la réalisation d'un projet spécifique, en lien plus ou moins étroit avec le mandat en question. Les déclarations financières des fondations Ford et Open Society présentent plusieurs exemples de versements effectués en vue de la réalisation d'un rapport sur tel ou tel sujet. Ainsi, selon l'exemple employé par un expert, une

---

<sup>50</sup> Facts and figures with regard to the special procedures in 2017, [A/HRC/37/37/Add.1](#) - Annexe X, p.31: "Separately, US\$100,000 was received from Ford Foundation to the NGO that SR works for that provides her the release time to work in the mandate."

fondation désireuse de promouvoir les questions de genre a pu proposer au groupe de travail sur les disparitions forcées de financer des travaux relatifs à la thématique « *genre et disparitions forcées* ». C'est également le cas d'un rapport intitulé « *Perspectives de genre sur l'interdiction de la torture*<sup>51</sup> » présenté au Conseil des droits de l'homme en janvier 2016 par le Rapporteur sur la torture, et d'un autre rapport sur « *la dimension de genre des formes contemporaines d'esclavage* » présenté en 2018 par le Rapporteur sur l'esclavage. De tels financements convergeant, proposés à plusieurs experts et autres acteurs du droit international, permettent de faire émerger une thématique sur la scène internationale : c'est une porte d'entrée dans le droit international.

Il est même arrivé à l'*Open Society Foundations* de reconnaître ouvertement vouloir « influencer » un expert. L'OSF a ainsi déclaré avoir versé 100 000 USD en 2017, au titre de son programme droit des femmes, au *Center for Women's Global Leadership* (CWGL), un centre de militantisme féministe rattaché à l'Université Rutgers<sup>52</sup> (New Jersey), « pour influencer le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les formes contemporaines d'esclavage<sup>53</sup> ». Le but était d'amener le Rapporteur spécial à reconnaître le travail domestique comme une forme d'esclavage. Ce but fut atteint, car l'année suivante, ce Rapporteur spécial, Urmila Bhoola, a consacré son rapport officiel sur cette thématique<sup>54</sup>, en étroite collaboration avec le CWGL, tant pour la rédaction que la promotion du rapport. La présidente du Conseil d'administration du *Women Program* de l'*Open Society Foundations* entre 2011 et 2018 était Fionnuala Ní Aoláin, qui est devenue à son tour Rapporteur spécial en 2017. Le CWGL a aussi financé, avec l'*Open Society*, la promotion d'un rapport de Juan Pablo Bohoslavsky, « expert indépendant » de l'ONU sur la dette extérieure.

## Conclusion

Ces quelques éléments factuels donnent un aperçu de la profondeur du pouvoir acquis par quelques fondations privées à tous les niveaux du système international de protection des droits de l'homme. Ce tableau est encore incomplet et n'expose que la partie visible, objective, de ce pouvoir. Toute la dimension subjective, relationnelle et idéologique échappe largement à l'analyse. Le système de protection des droits de l'homme a été institué après la Seconde Guerre mondiale pour protéger les personnes du pouvoir arbitraire des Etats. D'autres acteurs majeurs sont apparus depuis sur la scène internationale. Ce serait faire preuve de naïveté que de croire que ces nouveaux acteurs privés agissent seulement par philanthropie.

---

<sup>51</sup> Juan Mendez, *Perspectives de genre sur l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains et dégradants* [A/HRC/31/57](#).

<sup>52</sup> Rutgers - School of Arts and Sciences, *Programs, Centers, and Institutes*, <https://sas.rutgers.edu/giving/sas-departments/programs-centers-and-institutes>, [Consulté le 10/12/2021].

<sup>53</sup> Open Society Foundations, *Awarded Grants*, 2017, [https://www.opensocietyfoundations.org/grants/past?grant\\_id=OR2017-39720](https://www.opensocietyfoundations.org/grants/past?grant_id=OR2017-39720) [Consulté le 10/12/2021].

<sup>54</sup> Document [A/HRC/39/52](#), 27 juillet 2018.