

DIPLOMATIE DE CATALYSE ET CRÉATION NORMATIVE

LE RÔLE DES ONG DANS L'ÉMERGENCE
DE LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

PAR

FRÉDÉRIC RAMEL (*)

L'intensité que revêtent les différents conflits du XX^e siècle initie un mouvement de criminalisation de la guerre. Dénoncé parfois car générateur d'hostilité à travers la transfiguration de l'ennemi en coupable (1), il trouve un nouveau souffle avec la mise en place de la Cour pénale internationale (CPI). Comment expliquer l'événement diplomatique que constitue la signature du Statut de Rome portant création de cette nouvelle institution en 1998 ? Le contexte de l'après-Guerre froide, qui a suscité un regain d'intérêt pour les organisations internationales (2), ainsi que le bilan plutôt positif des deux Tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* constituent les premières raisons mobilisables. Parallèlement, en associant cet événement à « *une éclatante victoire de la société civile internationale* » (3), nombre d'acteurs transnationaux soulignent le poids des ONG dans l'institutionnalisation de la Cour. Cette troisième raison avancée favorise une question sur le plan de la création des normes internationales : comment les ONG ont-elles pu exercer une influence sur la négociation diplomatique ? Cette interrogation porte sur l'évolution de la diplomatie et la place des acteurs non étatiques en son sein (4).

L'émergence de la CPI reflète à première vue une mutation du travail diplomatique puisqu'elle procède d'une « diplomatie de catalyse ». Popularisée par Brian Hocking, celle-ci se définit comme une association d'acteurs pluriels tissant entre eux des relations flexibles autour d'objectifs précis (5).

(*) Maître de conférences en Sciences politiques et chercheur au CLESID.

(1) Carl SCHMITT, *La Notion de politique*, Calmann-Lévy, Paris, 1972, p. 310.

(2) Robert JERVIS, « Theories of War in an Era of Leading Power Peace », *American Political Science Review*, vol. 96, n° 1, mars 2002, pp. 1-14.

(3) Sidi KABA / Antoine BERNARD, « Globalisation de la justice et lutte contre l'impunité », *FIDH*, p. 8, sur le site Internet www.fidh.org/lettres/2002/fr/56/n56c.pdf. Cf. également André DULAIT, « Rapport d'information sur la Cour pénale internationale n° 313/1998-99 », sur le site Internet du Sénat www.senat.fr/rap/r98-313/298-313.html.

(4) A cet égard, Serge Sur s'inquiète de cette place grandissante dans « Vers une Cour pénale internationale : la Convention de Rome entre les ONG et le Conseil de sécurité », *Revue générale de droit international public*, n° 1, 1999, pp. 29-45.

(5) Brian HOCKING, in Jan MELISSEN (dir.), *Innovation in Diplomatic Practice*, St. Martin's Press, New York, 1999, pp. 31 et s.

Elle constitue un troisième modèle de relations diplomatiques, après celui de la pratique italienne étendue aux États européens dès la Renaissance et celui de la sécurité collective après la Première Guerre mondiale (6). Des négociations dans l'après-Guerre froide comme celles qui aboutirent à la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel en 1997 peuvent se lire à l'aune de ce nouveau schéma. Les conditions dans lesquelles le Statut de la CPI a été préparé, adopté et appliqué s'inscrivent également dans le prolongement de tels phénomènes, mais elles révèlent des limites : si les ONG exercent une fonction de pression assez déterminante, celle-ci reste cependant tributaire de plusieurs facteurs. Les ONG n'érodent pas *in fine* le rôle central des acteurs étatiques dans la création des normes internationales. Quand bien même elles aspirent à devenir des instances de surveillance dont l'action pourrait, à long terme, s'apparenter à celle des bourgeois sur les États monarchiques au XVIII^e siècle (7), elles ne représentent pas des négociateurs à part entière (8).

L'IMPACT DES ONG SUR L'ORIGINE DU STATUT

Dès 1995, date à laquelle un Comité préparatoire chargé de proposer un texte portant création d'une Cour pénale permanente est créé par l'Assemblée générale des Nations Unies (résolution 50/46 du 11 décembre 1995), une coalition regroupant plus de mille ONG émerge en faveur de la CPI. La structure administrative demeure fluide (un secrétariat général flanqué de relais régionaux) et son fonctionnement repose sur deux principes majeurs : nécessité d'établir une cour « *juste, effective et indépendante* » dans le prolongement des deux TPI; indépendance des points de vue formulés par les membres (la Coalition prend un minimum de positions communes afin de permettre à chaque ONG d'adopter son propre jugement quant aux projets) (9). Entre mars 1996 et avril 1998, six comités préparatoires se réunissent. La diplomatie de catalyse se manifeste pendant cette première période à travers des propositions orales et/ou écrites de la part des ONG – membres de la Coalition ainsi que pendant la Conférence diplomatique des plénipotentiaires en juillet 1998.

(6) Sur la définition de ces deux types de diplomatie, cf. Brian WHITE, « What is diplomacy ? », in John BAYLIS / Steve SMITH (dir.), *The Globalization of World Politics, An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 1997, pp. 251 et s.

(7) Bertrand BADIE, *La Diplomatie des droits de l'homme. Entre éthique et volonté de puissance*, Fayard, Paris, 2002, pp. 237 et 278.

(8) Cette recherche repose essentiellement sur l'analyse des documents écrits publiés par les ONG de la coalition, des sources onusiennes ainsi que sur plusieurs entretiens avec des responsables d'Amnesty International, de Handicap International et de la Coalition en faveur de la CPI et avec des membres de la délégation française au sein du comité *ad hoc* relatif à la création de l'institution pénale, dont M. Bonnafont.

(9) Selon Irune AGUIRREZABAL QUIJERA, coordinatrice européenne de la Coalition, ce second principe constitue la clef du dispositif. Cf. la présentation générale de la coalition sur le site Internet officiel www.iccnw.org.

Les modalités formelles de la participation

Conformément à la résolution 50/46 de l'Assemblée générale, le Comité préparatoire prévoit la contribution des organisations civiles « intéressées » à la création d'une CPI pendant les séances (10). La constitution du rapport prend ainsi en compte une pluralité de sources, allant des observations étatiques à l'attention du Secrétaire général aux propositions des ONG accréditées par l'ONU, en passant par les recommandations des délégations officielles au sein du Comité. Cette reconnaissance des acteurs non gouvernementaux souffre cependant d'un manque de transparence, car le Comité ne précise ni le nombre ni le nom des ONG participantes lors des séances (11). Les informations livrées par la Coalition constituent les seules sources à disposition.

A l'issue de son travail, le Comité préparatoire présente les principes relatifs à l'organisation de la Conférence diplomatique de Rome en 1998. Dans son projet de préambule du texte final, il souligne la prise en considération des positions formulées par les acteurs non étatiques (§ 16). Il s'inscrit dans le prolongement de différents actes juridiques, dont une note de Kofi Annan qui définit la participation comme la possibilité d'« *assister aux séances plénières et, à moins que la Conférence n'en décide autrement dans des situations particulières, aux séances officielles de ses organes subsidiaires, à l'exception du groupe de rédaction, de recevoir des documents officiels, de mettre leur documentation à la disposition des délégations et de faire des déclarations, en nombre limité, aux séances d'ouverture ou de clôture, ou aux deux, selon qu'il conviendra* » (12). Le Comité préparatoire a arrêté une liste comprenant 237 organisations invitées, dont 135 présentes effectivement lors de la Conférence. Le règlement intérieur adopté par les plénipotentiaires reprend dans son article 63 les éléments juridiques formulés par le Secrétaire général. Les ONG pourront participer aux délibérations de la Conférence, de la Commission plénière mais aussi des organes subsidiaires (les groupes de travail) (13). Le règlement n'établit pas de distinction nette entre les réunions publiques et privées, ce qui suppose que les représentants des organisations civiles ne sont pas exclus définitivement des rencontres informelles. Les dispositions soulignent cependant que les exposés écrits présentés par les ONG ne sont pas publiés comme documents officiels. De plus, cette participation ne signi-

(10) *Rapport du Comité préparatoire pour la création d'une Cour pénale internationale*, vol. 1, mars-avril et août 1996, AG, supp. 22, A/51/22, pp. 7 et 82.

(11) Le Comité n'indique pas non plus le degré d'implication des ONG au sein des groupes officieux constitués entre les différentes délégations dans le but de favoriser les échanges de points de vue en matière de questions de procédure, de coopération internationale et d'assistance judiciaire, de question d'organisation, de peines et de principes généraux du droit pénal.

(12) Secrétaire général, *ONG accréditées pour participer à la Conférence*, note du 5 juin 1998, A/CONF.183. INF/3. Prise à la suite de la résolution 52/160 de l'Assemblée générale en date du 15 décembre 1997, cette note a pour base les dispositions de la septième partie de la résolution 1996/31 du Comité économique et social.

(13) En séance plénière de la Conférence, les représentants des ONG ont effectué quelques interventions orales en fin de journée : six le 18 juillet, quatre le 17 juillet et cinq le 16 juillet.

fié en aucun cas la reconnaissance d'un droit de vote pendant les débats. Cette disposition du règlement renvoie ainsi au § 50 de la résolution 1996/31 du Comité économique et social, qui insiste sur l'idée selon laquelle la participation « *bienvenue* » des ONG n'entraîne pas la reconnaissance d'un rôle de négociateur. Malgré ces dernières limites, les prises de position des ONG circulent largement pendant la Conférence, grâce aussi à un très grand accès des représentants de la société civile au sein des délégations.

Les avancées normatives liées à la participation

Les idées formulées par les ONG exercent un impact global sur le contenu du Statut, du seul fait qu'elles appellent à la mise en place d'une Cour à la fois indépendante, universelle et permanente. Leur influence se mesure aussi à l'aune d'éléments juridiques plus précis, lesquels relèvent de trois champs : institutionnel, procédural et matériel. En matière institutionnelle, les représentants de la société civile soulignent la nécessité d'assurer une cohérence juridique entre les ordres judiciaires nationaux et le champ de compétence attribué à la Cour. Au nom d'une rationalisation des pratiques, ce discours exerce un effet « boomerang » : phénomène de plus en plus observé qui révèle des stratégies d'influence développées par les ONG sur les Etats par le ricochet des organisations internationales. La place d'Amnesty est, à cet égard, éclairante : dénonçant les pratiques discriminatoires au sein des Etats jusqu'à présent réfractaires au principe des droits de l'homme, Amnesty conçoit la CPI comme un moyen de faire avancer sa propre cause au sein des Etats, ainsi que le suggère l'intervention de son Secrétaire général Pierre Sané. Le Statut insiste sur cette cohérence et prévoit une adaptation des appareils judiciaires nationaux aux principes de la CPI. Plus largement, le dispositif juridique adopté par la Conférence des plénipotentiaires dégage plusieurs limitations à la souveraineté nationale : le ressortissant d'un Etat non partie au Statut, qui commet un crime relevant du champ de compétence de la CPI sur le territoire d'un Etat-partie, peut être traduit devant la Cour ; un Etat-partie n'a plus de latitude en matière de prescription ou bien d'amnistie en raison de l'article 20§ 3. Forcer les Etats à appliquer le droit pénal international à travers la mise en place de la CPI constitue un objectif central pour les ONG. Le fait que l'institution ne soit pas une Cour « alibi » révèle que les négociateurs ont bel et bien pris en considération les remarques de la Coalition.

Du point de vue procédural, la plupart des ONG veulent doter la CPI d'une autonomie de décision, notamment sur le plan de l'investigation. Dans sa campagne d'action auprès des ONG en octobre 1997, Human Rights Watch insiste sur la nécessité d'élargir les possibilités d'enquête : il s'agit d'éviter à tout prix de transformer le Procureur en exécutant du

Conseil de sécurité ou bien des Etats-parties (14). Le Statut répond à ces attentes en envisageant, à l'article 15, la possibilité d'une auto-saisine du procureur (enquête *ex officio*). En effet, celui-ci se voit reconnaître le droit d'ouvrir une information sur la base de renseignements obtenus par les Etats, les organisations internationales mais aussi les ONG, que celles-ci bénéficient d'un statut consultatif auprès des organisations intergouvernementales ou non. Certes, la Chambre préliminaire, qui constitue l'une des particularités institutionnelles de la CPI par rapport aux Tribunaux *ad hoc*, devra délivrer une autorisation d'enquête au procureur. Toutefois, l'article 15 accorde aux ONG un rôle d'expert crédible dans la lutte contre l'impunité en tant que mandataire des victimes et ce, pour la première fois dans un texte de droit international.

Enfin, sur le plan matériel, la contribution des ONG se manifeste à travers une conception large des crimes et l'identification de droits qui protègent les victimes. En ce qui concerne la qualification des crimes, une branche de la Coalition exerce un rôle déterminant : l'ensemble des organisations qui militent pour le droit des femmes relayé par des ONG à portée internationale comme Amnesty. Alors que les premiers rapports du Comité préparatoire occultaient la dimension sexuelle des crimes contre l'humanité, les textes adoptés au sein de la Conférence de 1998 prennent en considération cet aspect, notamment dans l'article 7 qui prend en considération « *le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée, la stérilisation forcée et toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable* ». Cette reconnaissance, qui doit beaucoup aux pressions du Forum des femmes pour la CPI, prolonge le mouvement déjà saillant au cours de la seconde Conférence sur les droits de l'homme de 1993 à Vienne. Quant aux droits des victimes, qui résultent largement d'une initiative des ONG soulignant les carences de la justice internationale jusqu'à présent, ils résident dans la participation des victimes à tous les stades de la procédure afin d'exprimer leurs vues et de faire valoir des réparations (15). Les ONG ont ainsi brisé le « *silence des victimes* » selon l'expression de Benjamin B. Frencz du Pace Peace Center.

Ces différents éléments juridiques permettent de mettre en relief une forme de victoire des ONG à travers l'émergence du Statut (16). Cependant, le travail des ONG ne se limite pas à la Conférence de 1998. Le statut portant création de la CPI prévoit un dispositif de concertation complémentaire en vue de mettre en place l'institution : une Commission préparatoire ou Prepcom qui a pour mission de compléter le dispositif. Les ONG seront

(14) Cf. également le passage sur les mécanismes d'enclenchement dans le Rapport de position n° 2 (1998) de la FIDH intitulé « Pour la paix, par la justice », FIDH, sur le site Internet www.fidh.org/justice/epi/paix.htm.

(15) *Ibid.*

(16) William BOURDON, « Le rôle de la société civile et des ONG », *La Cour pénale internationale*, La Documentation française, Paris, 1999, pp. 89-95.

là encore associées aux séances. Leur mobilisation se révèle d'autant plus forte qu'elle repose sur une volonté de protéger les dispositifs élaborés, ainsi que le signale Patrick Baudoin, président d'honneur de la FIDH (17).

L'IMPACT DES ONG SUR L'APPLICATION DU STATUT

Après la signature du Traité, le 17 juillet 1998, la Coalition internationale renforce son action pour favoriser à la fois l'efficacité et l'intégrité du texte diplomatique élaboré à Rome.

Garantir l'efficacité du Statut

Dans sa résolution 53/105 du 8 décembre 1998, l'Assemblée générale demande aux États d'envisager l'adoption du Statut de Rome (§ 3). Elle respecte le principe de souveraineté et adopte une position prudente, car la CPI ne fait pas l'unanimité. Le fait que des États expriment encore leurs désaccords à l'égard de la création d'une telle institution incite à la modération. Une telle ligne de conduite ne peut en aucun cas satisfaire les ONG. Après 1998, leur mobilisation contribue de manière déterminante à rendre effectives les ratifications, par le biais de pressions sur les gouvernements, au Nord comme au Sud.

La Coalition propose, à partir de son site Internet, des actions concrètes pour les associations ou pour les particuliers en vue de soutenir le Statut. De plus, des ONG du Sud s'organisent en parallèle : elles adoptent une Déclaration commune le 13 mai 1999 à La Haye, qui incite les gouvernements non seulement à signer le Statut, mais également à amender les Constitutions si nécessaire et pousse également les Parlements à le ratifier en respectant le principe de complémentarité. Les rédacteurs souhaitent éviter les traités bilatéraux avec des États non signataires du Statut. Ils appellent aussi la constitution d'une Caisse allocataire afin d'aider les pays les moins développés ou ceux en voie de développement à remplir leurs obligations financières envers la Cour. Le 11 mai 2002, un mois tout juste après la soixantième ratification du Statut, la FIDH, en collaboration avec différentes associations arabes de protection des droits de l'homme, prononce la Déclaration de Rabat ; celle-ci déplore que seule la Jordanie ait déposée ses instruments de ratification et demande à ce que les États de l'Est et du Sud de la Méditerranée suivent cet exemple (18). Cette implication des ONG du Sud révèle une inflexion par rapport à la Conférence de Vienne sur les droits de l'homme de 1993. La dichotomie entre les groupes d'ONG du Nord et du

(17) Patrick BAUDOIN, « La route ne s'arrête pas à Rome », *Rapport de la FIDH*, n° 266, novembre 1998, p. 6.

(18) La FIDH avait déjà organisé, en novembre 1999, à Dakar, un séminaire, dont les recommandations finales présentaient pour le continent africain les mêmes caractères. Cf. *Rapport de la FIDH*, n° 283, novembre 1999, pp. 19-20 et 23-26. Pour le continent latino-américain, cf., *ibid.*, pp. 21-22.

Sud, qui poussa des acteurs de la société civile – asiatiques notamment – à réclamer un pluralisme culturel face à la domination juridique anglo-saxonne, tend à s'étioler sur le terrain de la CPI (19).

Le fait que le nombre de soixante Etats soit atteint au printemps 2002 et rende la Cour effective à partir du 1^{er} juillet 2002 peut être imputé au degré élevé d'implication des ONG.

Garantir l'intégrité du Statut

Les ONG exercent également un rôle de veille par rapport aux règles élaborées. Si elles ne s'érigent pas en « contrôleur », puisque le Statut ne leur confère en aucun cas une telle fonction, en revanche, de par leur capacité à se « scandaliser » (20), dont les effets en revers sur les Etats peuvent occasionner des dommages en matière de légitimité, elles se lancent dans un jeu d'appropriation sociale de l'action internationale.

Au sein de la Prepcom, les recommandations formulées par les ONG portent sur de nombreux aspects juridiques, techniques et financiers. Parmi elles, des constantes se manifestent à travers une reconnaissance large des droits des victimes (questions des compensations notamment), une définition non restrictive des crimes sexuels et, enfin, un rejet systématique des propositions d'amendements américains. En ce qui concerne les victimes, les débats portent sur la participation passive ou active lors de la procédure, mais aussi sur la constitution d'un fonds spécifique à leur profit. Afin de coordonner leurs démarches au sein de la Prepcom, les ONG adoptent des principes directeurs dans un document exhaustif qui traite non seulement des questions d'organisation et de gestion du fonds, mais aussi des ressources, des bénéficiaires, des formes de réparations... L'une des principales recommandations porte sur l'établissement d'un Conseil de direction composé de personnes ayant une expertise dans l'assistance aux victimes. Cet organe garantira l'indépendance du fonds, notamment par rapport au Greffe, lequel risque d'orienter l'action en fonction de l'agenda et non pas des priorités sur le terrain (21).

Quant aux éléments constitutifs des crimes sexuels, ceux-ci font l'objet de précisions, notamment en matière de crimes de guerre. Ainsi, le viol signifie que « *l'accusé a pris possession du corps d'une personne par un comportement qui s'est traduit par une pénétration, même superficielle, d'une partie du corps de la victime ou de l'auteur, par un organe sexuel, ou de l'anus, ou du vagin de la victime par un objet ou toute autre partie du corps* ». Cette approche glo-

(19) Kerstin MARTENS, « NGO Participation at International Conferences : Assessing Theoretical Accounts », *Transnational Association*, vol. 52, n° 3, mai-juin 2000, p. 120.

(20) Alain GARRIGOU, « Le Scandale politique comme mobilisation », in François CHAZEL (dir.), *Action collective et mouvements sociaux*, PUF, Paris, 1993, pp. 183-191.

(21) *Rapport de position de la FIDH*, n° 7, juin 2002, pp. 23-24 et Annexe, pp. 38-41. Dispositions adoptées *in fine* par la Prepcom à travers la mise en place du Conseil d'administration du fonds.

bale retenue par les rédacteurs contente les mouvements de femmes, ainsi que le souligne un rapport de la FIDH de novembre 1999. La proposition d'élargir également la notion d'esclavage sexuel – restreint initialement aux échanges commerciaux – a également été reçue avec bienveillance par les Etats.

Enfin, les ONG cherchent à prévenir tout torpillage du Statut de la part d'Etats récalcitrants et, tout particulièrement, des Etats-Unis, lesquels signèrent *in extremis* le Statut afin de rester associés indirectement à sa mise en place. En juin 2000, le Comité directeur de la Coalition internationale pour la CPI adopte une ligne de conduite à cet égard (22) : il demande aux Etats de respecter l'intégrité du texte de Rome en refusant les amendements américains relatifs aux compétences de la Cour, notamment l'article 98 qui concerne les immunités diplomatiques (les Etats-Unis entendent garantir l'immunité de poursuite à leurs nationaux devant la CPI en conditionnant la remise d'une personne recherchée à la Cour à l'autorisation expresse de l'Etat de l'accusé). Sur le plan formel, l'ensemble des propositions américaines constitue un déni évident de l'article 121 qui fixe les conditions de modification du Statut ; qui plus est, ces propositions tentent de miner la compétence universelle de la Cour : associées à un renforcement des mécanismes d'influence du Conseil de sécurité sur la CPI, elles révèlent la volonté américaine de contourner une judiciarisation des relations internationales qui pourrait altérer la marge de manœuvre des Etats-Unis dans un contexte post-11 septembre. Une position anti-CPI a permis l'adoption de l'*American Service Member Protection Act* (ASPA) par le Congrès, une loi présentée au printemps 2001 qui doit beaucoup au sénateur ultra-conservateur Jesse Helms : elle interdit toute coopération avec la CPI ainsi que toute assistance militaire avec la plupart des Etats ayant ratifié le Statut. Sa révision tend à renforcer les prérogatives du Président, celui-ci pouvant utiliser « *tous les moyens nécessaires et appropriés* » pour libérer un citoyen américain détenu par la CPI (*Hague invasion act*). Les ONG critiquent sévèrement ces atteintes à l'universalité (23). Leurs prises de position sont largement partagées par les Etats-parties, y compris les alliés et amis traditionnels des Etats-Unis.

En matière de mise en place des institutions de la CPI, les ONG diffusent de nombreux documents au travers desquels elles insistent sur la nécessité de nommer un procureur totalement indépendant. La désignation de Luis Moreno Ocampo par consensus durant l'hiver 2003 rassure pleinement les ONG. Avec la mise en place effective de la Cour en juillet 2002, c'est là un élément positif unanimement reconnu.

(22) « NGOs call upon all states to Maintain the Integrity of the Rome Statute », *Human Rights Watch*, sur le site Internet www.hrw.org/campaigns/icc/docs/news-ngo-statement.htm.

(23) A titre d'illustration, cf. le Rapport de position n° 7 de la FIDH de juillet 2002, pp. 5-9.

Afin de mesurer le rôle des ONG sur la formation des normes internationales, un travail récent dégage quatre indicateurs principaux : le degré de participation des ONG aux conférences internationales ; la fonction de levier dans la négociation ; l'implication dans la mise en œuvre des dispositions des normes ; l'existence d'un projet de texte élaboré par les ONG dans le but d'orienter la négociation (24). Leur application *in situ* permet d'élaborer un premier bilan plutôt favorable à l'égard des ONG. En effet, la participation de celles-ci lors de la Commission préparatoire, la Conférence de Rome ainsi que la Prepcom est constante. Reconnue, elle est même recherchée par les diplomates. La mobilisation des ONG du Nord et du Sud dans l'application du Statut doit être considérée comme l'une des raisons qui explique la mise en place assez rapide de l'institution. Enfin, à toutes les phases de la négociation, les ONG diffusent leurs propres idées et formulent des recommandations précises quant à la rédaction des normes. Ainsi, l'émergence de la CPI doit beaucoup à l'effet d'entraînement qu'initient les ONG, prolongeant par là les actions pionnières d'Amnesty International et de Human Rights Watch qui incitèrent les Etats à adopter des normes internationales strictes en matière de protection internationale des droits de l'homme (25).

Dans cette perspective, pourrait-on qualifier les ONG de contributeurs au même titre que les Etats dans la formation des normes internationales ? Répondre par l'affirmative constituerait un raccourci. Les ONG n'exercent pas encore de véritable fonction de levier dans la discussion diplomatique car elles ne sont pas des négociateurs à part entière.

LE RÔLE « CANTONNÉ » DES ONG

En amont, la diplomatie de catalyse résulte toujours du « bon vouloir » des Etats. Les membres des ONG en sont pleinement conscients, puisqu'ils cherchent le soutien d'acteurs étatiques bienveillants par rapport à leurs revendications (26). En aval, les ONG n'ont pas la faculté d'intégrer l'ensemble de leurs revendications dans les textes internationaux.

Une diplomatie conditionnée

La première condition à la mise en place d'une diplomatie de catalyse réside dans l'existence de coalitions. N'importe quelle ONG ne peut pas bénéficier d'un écho auprès des Nations Unies, quand bien même elle inscrit

(24) Gaëlle BRETON-LE GOFF, *L'Influence des Organisations non gouvernementales sur la négociation de quelques instruments internationaux*, Bruylant, Bruxelles, 2001.

(25) Anne-Marie CLARK, *Diplomacy of Conscious. Amnesty International and Changing Human Rights Norms*, Princeton University Press, Princeton, 2001, p. 124.

(26) William Pace souligne qu'il faut que se perpétue le réel partenariat qui s'est établi entre les ONG et un groupe de gouvernements progressistes en matière de droits de l'homme pour la mise en place de la CPI. Cf. William PACE, *op. cit.*

son action dans le cadre des priorités de l'Organisation (27). La taille et l'aura de l'ONG exercent ainsi une influence déterminante. Le travail en synergie permet de peser sur le processus diplomatique et de se définir en tant que partenaire incontournable des États. La seconde condition porte sur l'image de l'ONG : celle-ci se doit d'être irréprochable tant sur le plan de l'action que du fonctionnement interne. L'intégrité représente une valeur centrale dans le discours militant ; déroger à cette valeur risque de discréditer l'ONG et, par là, de remettre en question son ambition d'acteur susceptible de peser dans les négociations internationales.

Cependant, la diplomatie de catalyse semble conditionnée en dernier ressort par une variable majeure : l'effet d'entraînement qui résulte de l'implication d'un État ou bien d'un groupe d'États (28). Le pouvoir d'influence des ONG est en effet largement fonction de la volonté étatique. En ce qui concerne la mise en place de la CPI, quelques États-pilotes comme le Canada, l'Argentine et la Finlande ont soutenu les revendications formulées par les ONG. Défenseurs d'une institution pénale forte à compétence universelle, ils constituent le « Groupe des pays d'optique commune » (soixante États de toutes les régions du monde) qui a impulsé la dynamique finale des pourparlers. Les membres du Groupe ont défini des positions communes et coordonné leurs stratégies afin de former un bloc cohérent à Rome. Selon eux, la CPI devait présenter les caractères fondamentaux suivants : être une juridiction intrinsèque à l'égard des crimes de base que sont le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, que ceux-ci soient commis lors de conflits intérieurs ou de guerres entre États ; avoir avec le Conseil de sécurité une relation constructive qui lui permette de préserver son indépendance et son impartialité ; être dotée d'un procureur indépendant ayant le pouvoir d'engager lui-même des procédures, sans attendre que celles-ci soient « déclenchées » par la plainte d'un État ou un renvoi du Conseil de sécurité ; reconnaître les expériences vécues par les femmes et les enfants en période de conflit armé. Partageant une même idée d'ouverture vers les acteurs de la société civile, ces États favorisent la participation des ONG dans les négociations. Ainsi, le Canada a contribué à la création d'un fonds d'affectation spéciale de l'ONU pour permettre aux pays les moins avancés de participer aux négociations ; il a accordé également des aides financières à des ONG de pays en développement afin que celles-ci puissent faire valoir leur point de vue durant la préparation de la conférence ; qui plus est, il a produit, en collaboration avec deux ONG, le Manuel de ratification et de mise en œuvre du Statut, disponible en six langues. Un tel document constitue un bréviaire pratique en vue d'assurer une universalisation à la fois

(27) Béatrice POULIGNY, « Le rôle des ONG en politique internationale », *Projet*, n° 269, 2002, pp. 16-24.

(28) Une campagne globale menée par des ONG ne peut réussir qu'à la condition d'être relayée par un gouvernement le plus souvent de l'Ouest. Cf. Daphné JOSSELYN / William WALLACE, « Non-State Actors in World Politics : the Lessons », in Daphné JOSSELYN / William WALLACE (dir.), *Non-State Actors in World Politics*, Palgrave, Basingstoke, 2001, pp. 257 et s.

rapide et efficiente. La congruence d'intérêts entre ces acteurs étatiques, la plupart de puissance moyenne, et les ONG détermine la mise en place d'une diplomatie de catalyse. Qui plus est, d'autres acteurs étatiques peuvent reprendre à leur compte certaines revendications. C'est le cas de la France à l'égard des droits reconnus aux victimes, comme le signale Hubert Védrine.

Cette méthode étatique de la main tendue vers les ONG représenterait une pratique de plus en plus dominante (29), dont sont pleinement conscients les représentants de la société civile. Toutefois, la négociation diplomatique sous-jacente à la CPI révèle encore bien des crispations. Les Etats-Unis cherchent à freiner l'influence des représentants de la société civile : depuis le milieu des années 1990, le Congrès américain exprime de nombreux griefs à l'égard des « méga-conférences » organisées par les Nations Unies. Si la méfiance à l'égard d'une contestation parfois de plus en plus vive face aux pratiques américaines en matière de recours à la force explique cette prise de position radicale, celle-ci provient aussi d'un sentiment de perte d'autonomie politique. De plus, les Etats « ouverts » n'envisagent pas la reconnaissance du droit de vote au profit des ONG. Les conditions de travail adoptées dans le cadre de la Conférence de Rome mais aussi au sein de la Prepcom confirment les conclusions d'un rapport du Haut Conseil de Coopération internationale : « *l'unanimité n'existe pas du côté des Etats-membres pour reconnaître l'importance de la contribution des ONG aux activités de l'ONU, même parmi ceux qui la reconnaissent, envisager qu'elles puissent participer à la prise de décision serait remettre en cause le principe d'égalité souveraine des Etats et l'examen équitable des intérêts de toutes les régions du monde* » (30).

Une diplomatie limitée

En aval, le dispositif adopté par la Conférence des plénipotentiaires de Rome ne prend pas en considération l'ensemble des principes dégagés par les membres de la Coalition. La substance du Statut demeure timorée, voire critiquable, sur de nombreux points, dont deux paraissent essentiels selon les ONG. Tout d'abord, le Statut prévoit une dérogation qui limite sa portée : l'article 124 permet à un Etat-signataire de refuser la compétence de la Cour pour les crimes de guerre commis par ses ressortissants ou sur son territoire et ce pour une période de sept ans après l'entrée en vigueur du Statut. Ces dispositions présentent un caractère transitoire sur lequel insiste

(29) Guillaume DEVIN, « Les diplomaties de la politique étrangère », in Frédéric CHARILLON (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, pp. 226-227.

(30) Haut Conseil de Coopération internationale, *Etude sur les relations entre les ONG et les institutions internationales*, Rapport au Premier ministre, 29 octobre 2002, pp. 71-72, disponible sur le site Internet www.cooperation-internationale.gouv.fr/travail/rapports-avis/upload/rapong.pdf. Sur les réticences françaises, cf. Guillaume DEVIN, « La diplomatie d'Etat vue par les ONG », in Samy COHEN (dir.), *Les Diplomates*, Autrement, Paris, 2002, pp. 100-109.

le gouvernement français ; ayant contribué à l'introduction de cette mesure, celui-ci souligne le déploiement en nombre des forces nationales sur le globe qui pourrait exposer les militaires français à des plaintes abusives dans certains cas. Les effets néfastes d'une telle mesure ont fait l'objet d'un rapport parlementaire du 15 février 2000 rédigé par le député Pierre Brana et repris par différentes ONG (31). Le contenu de l'article 124 introduit une prérogative souveraine qui altère la portée de la compétence internationale dont dispose la Cour, une forme de « judiciarisation à la carte » ou bien de « *permis de tuer* », selon l'expression utilisée dans la Déclaration de La Haye par les ONG du Sud en mai 1999. La mobilisation critique des ONG en France n'a pas réussi à infléchir cette position (32).

De plus, les relations entre le Conseil de sécurité et la Cour font l'objet de vives critiques de la part des ONG. Très tôt, la Coalition internationale insista sur la totale indépendance de la CPI par rapport aux autres institutions internationales et, surtout, le Conseil de sécurité. Les arguments avancés portent sur les risques d'une injonction de l'organe politique sur un appareil judiciaire (33). Une subordination de la CPI au Conseil de sécurité entraînerait pour la Cour une altération de sa crédibilité et de sa légitimité. Or, l'article 16 prévoit la possibilité d'une saisine par le Conseil de sécurité ; il envisage également la possibilité d'arrêter toute poursuite ou toute enquête pendant douze mois à la majorité absolue des membres et l'unanimité des cinq permanents. Cette seconde prérogative est considérée par les ONG comme une ingérence. En attribuant une « faculté d'empêcher » au Conseil de sécurité, les États n'ont pas suivi les membres de la Coalition. Les principaux représentants d'ONG accrédités soulignent le chemin qui reste alors à parcourir avant de voir poindre un changement de comportement étatique encore plus substantiel (34).

Finalement, la diplomatie de catalyse permet de saisir les nouvelles potentialités offertes aux ONG tout comme leurs limites. Un tel cadre ne signifie pas une rupture radicale avec les formes traditionnelles du passé, mais un ajustage à partir duquel les États formulent leurs discours. La diplomatie de catalyse met en relief la complémentarité entre acteurs de nature diffé-

(31) La mobilisation des ONG, dont Amnesty International, n'a pas pu modifier la ligne gouvernementale.

(32) Celle-ci s'appuie sur une représentation étriquée du rôle des ONG de la part des responsables gouvernementaux. Une confiance excessive à l'égard des acteurs de la société civile favorise une confusion des genres antithétique avec l'esprit démocratique selon Hubert VÉDRINE, « Refonder la politique étrangère française », *Le Monde diplomatique*, décembre 2000.

(33) « *Le principe de primauté du judiciaire sur le politique est indispensable à la bonne administration de la justice internationale* » selon la FIDH, *Rapport de position*, n° 2, 1998, *op. cit.*

(34) Patrick BAUDOIN, « La mondialisation : avancée ou régression pour les droits de l'homme », *Table ronde 1 sur la mondialisation*, 7^e Congrès de l'AFSP, septembre 2002, p. 5.

rente (35). Elle ne signifie pas l'éradication de la fonction diplomatique mais sa ré-appropriation par les États (36). Les normes adoptées ne se réduisent pas à un simple collage des revendications diffusées par les ONG : elles résultent des représentations toujours déterminantes des acteurs étatiques.

(35) Pierre Marie DUPUY formulait déjà une approche en ces termes bien qu'il n'utilisait pas à l'époque le concept de diplomatie de catalyse. Cf. Mario BETTATI / Pierre Marie DUPUY (dir.), *Les ONG et le droit international*, Economica, Paris, 1986, p. 265.

(36) Brian HOCKING, in Jane MELISSEN, *op. cit.*, pp. 23 et s.; cf. également Andrew F. COOPER / Brian HOCKING, « Governments, Non-governmental Organizations and the Re-Calibration of Diplomacy », *Global Society*, vol. 14, n° 3, 2000, pp. 361-376.