

## TABLE RONDE N°5

### L'IMPACT DES ONG SUR L'INCORPORATION DU STATUT DE ROME : MODALITÉS ET FAIBLESSES

Frédéric RAMEL, Université Jean Moulin, Lyon III<sup>1</sup>

Une place nous a été donnée et cette place on ne nous la retirera pas, elle nous est conférée, elle est acquise (...) nous essaierons à notre façon de valoriser les institutions et ce grand mouvement international, de sorte que nous puissions être demain, comme nous disait Brecht, *ceux qui sont propriétaires des choses qu'ils rendent meilleures.*

Le président de l'association des Amis de la Cour Pénale Internationale cité in William Bourdon, « Le rôle de la société civile et des ONG », *La Cour pénale internationale. Le Statut de Rome* introduit et commenté par William Bourdon, Paris, Seuil, 2000, p. 95.

L'institutionnalisation d'une Cour pénale internationale permanente s'apparente à un long travail de Sisyphe. Proposée à la fin du XIXe siècle, inscrite sur l'agenda des Nations Unies après 1945, elle devient réalité en 2002 suite aux 66 ratifications du Statut de Rome signé quatre ans auparavant par 120 Etats. Sur ce sentier difficile, un type d'acteur transnational se voit reconnaître une fonction de guide : les Organisations non-gouvernementales. Le président de l'association des Amis de la CPI valorise cette image qui fait des ONG une source à la fois d'éclairage et de progrès juridiques. Il témoigne également d'une volonté : celle de poursuivre le mouvement engagé grâce à la Coalition internationale en faveur de la CPI (CCPI)<sup>2</sup>. Cette implication révèle une évolution dans l'histoire des ONG comme entrepreneurs de normes internationales – celles-ci étant définies comme standards de comportement en termes de droits et d'obligations<sup>3</sup>. A la fin des années 70, Amnesty International fut une organisation pionnière. Elle invita les Etats à adopter une convention internationale contre la torture. A l'époque, sa participation normative que l'on peut qualifier d'implicite se limitait à la dénonciation d'un vide juridique<sup>4</sup>. La mobilisation des ONG afin de créer une CPI « juste, effective et indépendante » depuis 1995 élargit le répertoire d'action. Elle manifeste l'existence d'une participation normative rédactionnelle dans le sens où les ONG proposent

---

<sup>1</sup> Université Jean Moulin Lyon 3, CLESID. Je tiens à remercier Sabine Saurugger, Brigitte Vassort-Rousset et Wolf Eberwein pour leurs remarques.

<sup>2</sup> La Coalition comprend 2000 ONG. A l'annonce de l'entrée en vigueur du Statut, le site de la CCPI souligne que « le vrai travail ne fait que commencer ».

<sup>3</sup> Andrew P. Cortell, James W. Davis Jr., « How Do International Institutions Matter ? The Domestic Impact of International Rules and Norms », *International Studies Quarterly*, 40, 4, december 1996, p. 452. Cortell et Davis distinguent les normes des règles. Celles-ci incarnent des applications spécifiques de normes dans des situations particulières (prescription ou proscription).

<sup>4</sup> Sur ce rôle « d'entraînement » dans le domaine du droit humanitaire, voir Ann Marie Clark, *Diplomacy of Conscious. Amnesty International and Changing Human Rights Norms*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

des textes qui peuvent être repris par les Etats. Par là, les ONG se définissent comme des acteurs qui cherchent à pénétrer les enceintes intergouvernementales, à influencer les négociations diplomatiques <sup>5</sup>, à imprimer leurs idées sur le contenu des normes internationales.

Selon Martha Finnemore et Kathryn Sikkink, le cycle vital des normes <sup>6</sup> est ponctué par trois phases : l'émergence, l'acceptation (ou cascade de la norme) <sup>7</sup>, l'internalisation. Chacune de ces phases se caractériserait par la présence d'acteurs, de motifs d'agir et de mécanismes d'adoption distincts. La première renvoie à la persuasion des Etats par des entrepreneurs de normes qui utilisent leurs réseaux d'expertise et d'information. La seconde se traduit par une dynamique d'imitation ou plutôt de socialisation par laquelle les Etats reconnaissent la légitimité de la norme. La dernière contribue à rendre la norme en question indéniable en raison de son incorporation dans l'arsenal juridique des Etats voire dans les valeurs que celui-ci défend :

### LE CYCLE DES NORMES

	<b>Phase 1 Emergence de la norme</b>	<b>Phase 2 Cascade de la norme</b>	<b>Phase 3 Internalisation</b>
<b>Acteurs</b>	Entrepreneurs de normes dotés de plateformes organisationnelles	Etats, organisations internationales, réseaux	Juristes, professionnels, bureaucratie
<b>Motivations</b>	Altruisme, empathie, engagement	Légitimité, réputation, estime	Conformité
<b>Mécanismes dominants</b>	Persuasion	Socialisation, institutionnalisation, démonstration	Habitudes, institutionnalisation

Martha Finnemore, Kathryn Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, 52, 4, Autumn 1998, p. 898.

L'objet de cette recherche consiste à appréhender cette troisième phase qualifiée d'internalisation mais en réintégrant les mobilisations transnationales organisées par les *advocacy networks* (des réseaux d'acteurs fondés sur le partage de valeurs et de discours communs qui travaillent de manière intentionnelle sur un enjeu particulier grâce à un échange dense d'informations et de services <sup>8</sup>). En d'autres termes, le rôle des ONG constituées en réseau ne se cantonnerait pas à la phase 1 mais s'étendrait jusqu'au troisième stade du cycle. Cette focalisation sur les formes d'internalisation se justifie par le fait que la ratification du

<sup>5</sup> Voir en particulier, Andrew F. Cooper, Brian Hocking, « Governments, Non-Governmental Organizations and the Re-Calibration of Diplomacy », *Global Society*, 14, 3, 2000, pp. 361-376 ; et Gaëlle Breton-Le Goff, *L'influence des Organisations non-gouvernementales sur la négociation de quelques instruments internationaux*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

<sup>6</sup> Martha Finnemore, Kathryn Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, 52, 4, Autumn 1998, p. 896.

<sup>7</sup> Cette seconde étape débute à partir du moment où le nombre d'acteurs étatiques qui adoptent la norme atteint un seuil de bascule. Ce seuil n'est pas défini a priori. Il fait l'objet d'une qualification ad hoc selon les domaines. En ce qui concerne la CPI, ce seuil a été atteint lorsque les 60 ratifications requises pour rendre effective le Statut de Rome ont été réalisées.

<sup>8</sup> Margaret E. Keck, Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders, Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca & London, Cornell University Press, 1998, p. 2. Il s'agit d'une forme d'organisation caractérisée par un modèle horizontal de communication qui vise à plaider la cause de tiers.

Statut de Rome implique une adéquation des systèmes légaux nationaux, y compris pour les Etats « monistes ». Ainsi, les Etats doivent élaborer et promulguer des lois d'adaptation qui transposent en droit interne les deux obligations contenues dans le Statut. La première porte sur la coopération avec la Cour. Elle fait l'objet du chapitre IX. Sans une assistance des Etats afin de mener des enquêtes et des poursuites, l'institution « serait dans l'incapacité de fonctionner »<sup>9</sup>. La seconde obligation correspond à la complémentarité, laquelle suppose que le droit interne se conforme aux définitions des crimes et des principes généraux du droit pénal visé par la Cour. Énoncée dans le préambule ainsi que dans le premier article du Statut, elle s'appuie sur une condition (la CPI ne peut poursuivre et juger que lorsque les juridictions nationales normalement compétentes n'auront pas la volonté ou n'auront pas la capacité d'examiner une affaire ; Article 17), un principe (le bon fonctionnement de la CPI repose sur la responsabilité des Etats parties qui appliquent les règles du Statut) et une réalité (la lourdeur des juridictions internationales comme en témoignent les Tribunaux pénaux *ad hoc* empêche un traitement exhaustif des dossiers). La complémentarité s'inscrit dans une volonté de réduire « l'espace d'impunité » grâce à un « accroissement significatif de la répression des crimes internationaux au plan national »<sup>10</sup>.

Ce processus juridique d'adaptation, dont la nécessité a fait l'objet d'un rappel en 2003 par l'Assemblée des Etats parties<sup>11</sup>, explique et justifie la mobilisation des ONG aux yeux de la Coalition internationale pour la CPI. Pour Amnesty International, l'association des ONG dans la rédaction des projets de loi permettrait de dépasser une intégration stricte du Statut de Rome. Elle constitue une voie vers l'incorporation large du droit international humanitaire<sup>12</sup>. A cet égard, plusieurs interrogations apparaissent : dans quelle mesure la Coalition en faveur de la CPI exerce-t-elle une influence sur l'adaptation des législations nationales au Statut de Rome, à savoir l'obligation de complémentarité et de coopération pleine et entière des Etats avec l'organisation pénale internationale ? Quels types de ressources détient-elle afin de jouer un rôle de levier dans ce processus d'incorporation juridique ? Ces interrogations s'enracinent dans ce « retour » des normes en Relations internationales depuis le milieu des années 80 face aux désordres stratégiques et économiques<sup>13</sup>. Elles portent sur les liens entre normes nationales et internationales si chers à Antonio Cassese car selon lui, « il est clair que le droit

---

<sup>9</sup> Charles Garraway, Jann K. Kleffner, « Rapport général Partie I » in Société internationale de Droit militaire et de Droit de la guerre, *Compatibilité des systèmes juridiques nationaux avec le Statut de la Cour pénale internationale permanente*, Volume 1, Bruxelles, Recueils de la Société internationale de Droit militaire et de Droit de la guerre, 2003, p. 83.

<sup>10</sup> Antoine Bernard, Jeanne Sulzer, « Punir, dissuader, réparer. Ce que l'on peut attendre de la justice pénale internationale » in Guillaume Devin, dir., *Faire la paix*, Paris, Chaos international, 2005, p. 193.

<sup>11</sup> ICC-ASP/2/Res.7 « Renforcer la Cour pénale internationale et l'Assemblée des Etats parties ». Cette résolution de l'Assemblée « rappelle que lorsqu'ils ratifient le Statut de Rome, les Etats doivent prendre des dispositions en vue de s'acquitter des obligations qui en découlent, notamment en publiant des textes d'application en particulier dans les domaines du droit pénal et de l'entraide judiciaire avec la Cour et, à cet égard, encourage les Etats parties au Statut de Rome qui ne l'ont pas encore fait à adopter des textes d'application à titre prioritaire ».

<sup>12</sup> Amnesty international, *Cour pénale internationale. Les Etats ne promulguent pas de lois de mise en application effective*, septembre 2004, IOR 40/019/2004, p. 4.

<sup>13</sup> Stanley Hoffmann identifie déjà dans la péroration de son article « L'ordre international » publié dans le tome 1 du *Traité de Science politique* en 1985 ce renouveau. Il l'explique par le renforcement des tensions entre les deux Grands, la prolifération des armes, la multiplication des conflits armés de nature civile, l'inégalité économique des Etats. Cette situation invite les chercheurs à la praxéologie : « dégager une sorte de politique morale qui permettrait de fonder un ordre moins fragile et moins injuste ». Stanley Hoffmann, « L'ordre international » in Madeleine Grawitz et Jean Leca, dir., *Traité de Science politique*, Paris, PUF, 1985, p. 694. Contrairement à l'idée d'un tournant, Martha Finnemore et Kathryn Sikkink qualifient l'intérêt scientifique renouvelé pour les normes et l'éthique de retour à des préoccupations qui animèrent la fondation des Relations internationales. Voir, *op. cit.*, pp. 889-891.

international ne peut pas exister sans le soutien, la coopération et l'aide constante des systèmes légaux nationaux »<sup>14</sup>.

Sur la base des documents officiels élaborés par les membres de la Coalition internationale en faveur de la CPI, de plusieurs textes législatifs (adoptés ou à l'état de projet) ainsi qu'une série d'entretiens réalisés avec des responsables d'ONG, cette recherche se focalise sur l'incorporation nationale du droit positif international<sup>15</sup>. Elle met en relief un phénomène et une idée. Le phénomène est celui de la *continuité*. L'adoption des lois visant à mettre en oeuvre le Statut de Rome révèle le caractère continu de la mobilisation transnationale. La Coalition cherche à jouer un rôle dans les mises en oeuvre nationales après son implication en faveur de l'émergence de la CPI et sa ratification<sup>16</sup>.

L'idée défendue est une critique de l'approche en termes de structure domestique. Dans le sillage des remarques formulées par Robert Keohane lors de son allocution présidentielle de 1989 à l'International Studies Association, des chercheurs autour de Thomas Risse-Kappen ont focalisé l'attention sur les sources nationales de la politique transnationale. L'une de leurs conclusions tient à l'idée selon laquelle « dans un contexte international équivalent, ce sont les différences de structures nationales qui déterminent la variation de l'influence politique des acteurs transnationaux »<sup>17</sup>. Ces structures nationales présentent des dimensions étatique (centralisation versus fragmentation), sociétale (forte versus faible) et culturelle (polarisée ou consensuelle). A la suite de Risse-Kappen, plusieurs travaux confèrent aux arènes ainsi qu'à la nature des institutions nationales le statut de facteur déterminant dans l'incorporation des normes internationales que ce soit dans les domaines économique, commercial, sécuritaire ou bien humanitaire. D'inspiration libérale<sup>18</sup> ou constructiviste<sup>19</sup>, ils mettent en relief l'impact du contexte interne aux Etats nationaux (*domestic structural context*). Cette structure est le plus souvent bi-dimensionnelle : le degré de centralisation administrative, le degré d'ouverture qu'autorise l'Etat à l'égard des membres de la société civile. La présente étude montre que des structures domestiques favorables aux ONG ne suffisent pas à l'incorporation normative. Si les ONG ont pu bénéficier d'accès aux structures internes, leur impact sur les mises en oeuvre est conditionné par l'articulation de facteurs autres que le contexte domestique (I). Qui plus est, cet impact demeure jusqu'à présent très relatif en portée (II).

---

<sup>14</sup> Cité in Andrew Hurrell, « International Society and the Study of Regimes : A reflective Approach » in Volker Rittberger, *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 71.

<sup>15</sup> Le matériau se compose essentiellement des règles écrites ou, selon les termes critiques de Martha Finnemore, le versant épi-phénoménal des normes. Martha Finnemore, Stephen J. Toope, « Alternatives to legalization », *International Organization*, 55, 3, 2001, p. 745. Les deux auteurs reprochent à Keohane, Goldstein et Slaughter qui ont co-dirigé *Legalization and World Politics* de réduire l'analyse aux obligations issues des traités.

<sup>16</sup> Dominic McGoldrick, « Legal and political Significance of a Permanent ICC » in Dominic McGoldrick, Peter Rowe, Eric Donnely, eds., *The Permanent International Criminal Court. Legal and Policy Issues*, Oxford & Portland, Studies in International Law (vol. 5), 2004, p. 463. Frédéric Ramel, « Diplomatie de catalyse et création normative. Le rôle des ONG dans l'émergence de la Cour pénale internationale », *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2004, pp. 878-886.

<sup>17</sup> Thomas Risse-Kappen, dir., *Bridging Transnational Relations Back In : Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 25.

<sup>18</sup> Adrew P. Cortell, James W. Davis, JR., *op. cit.*, pp. 451-478.

<sup>19</sup> Jeffrey Checkel, « International Norms and Domestic Politics », *European Journal of International Relations*, 3, 4, 1997, pp. 473- 495.

## I. L'IMPACT ET SES RESSORTS

99 Etats ont actuellement ratifié le Statut de Rome. Seuls, 35 d'entre eux ont adapté leur système pénal national aux dispositions de ce-dernier<sup>20</sup>. Quelques uns élaborent un texte qui devrait être adopté prochainement. Moins de la moitié des Etats parties ont ainsi procédé à cette incorporation normative. La liste de ces Etats (annexes 1 et 2) laisse apparaître une pluralité de situations quant à l'accès des ONG aux structures domestiques. Si les grandes ONG membres du Comité de pilotage de la Coalition<sup>21</sup> ont systématiquement adressé des documents aux gouvernements avant le processus d'incorporation normative, leur statut d'interlocuteur privilégié au cours du travail législatif n'est pas reconnu de manière uniforme. Trois types de contacts se distinguent :

1. L'association avant et pendant le travail législatif. L'ONG est approchée par les gouvernements. Ce premier type fait de l'ONG un partenaire en tant que tel dans la rédaction du texte : Pérou, Royaume-Uni, République démocratique du Congo.
2. La consultation pendant le travail législatif à la demande du gouvernement. L'ONG est ici un acteur reconnu pour ses compétences (ce qui autorise des auditions) mais qui n'a qu'une fonction réactive et non impulsive. La consultation peut revêtir des aspects plus ou moins formels : Afrique du Sud, Australie, Canada, Espagne, Géorgie, Suisse, Malte, Ouganda, Suède, Uruguay.
3. La transmission de documents ou commentaires après la rédaction. L'ONG est invitée par le gouvernement à émettre un avis, ou fait part spontanément de ses remarques : Allemagne, Argentine, Brésil, France, Irlande.

Le « contexte de structure domestique » permet d'expliquer les composantes du groupe 1. Plus la structure présente l'aspect d'un « Etat contrôleur », plus les ONG rencontrent des difficultés à pénétrer les institutions. Plus elle est dominée par une société forte, plus les chances d'accès sont grandes. L'intégration en amont des ONG dans la rédaction du texte législatif au Royaume-Uni peut s'expliquer grâce au modèle de gouvernement par la société civile que celui-ci incarne. Le Pérou de l'après Fujimori offre un contexte national également favorable aux ONG<sup>22</sup>. Le cas de la RDC est différent mais confirme une des relations en termes de structure domestique : plus la structure est « fragile » et se compose d'institutions fragmentées, plus les chances d'accès sont grandes. En effet, traversant une guerre civile mais également confrontée à une guerre de prédation menée par ses voisins, la RDC correspond à un Etat dont l'autorité demeure vacillante et la société faible. Les ONG pénètrent ainsi plus facilement la structure. Toutefois, l'hétérogénéité des structures domestiques qui caractérisent les groupes 2 et 3 rend très aléatoire la mise en relief d'une corrélation régulière entre types de régime et/ou d'Etat et types de contacts avec les ONG<sup>23</sup>. De plus, accès ne rime pas avec impact car accéder en tant qu'ONG à la société nationale ainsi qu'à son élite ne signifie pas

---

<sup>20</sup> Une grande diversité quant aux choix législatifs se manifeste. Certains Etats promulguent une seule et même loi afin de répondre aux exigences du Statut. D'autres préfèrent des législations distinctes en séparant les dispositions qui relèvent du droit matériel et celles qui portent sur la coopération.

<sup>21</sup> Notamment Amnesty et Human Rights Watch.

<sup>22</sup> « Entretien F. S. Garrido », *Nouvelle lettre de la FIDH*, 51, octobre 2001, pp. 12-13.

<sup>23</sup> Si tous ces Etats présentent un régime politique fondé sur l'interaction entre obéissants et compétents - qui se traduit par des délégations, consenties, circonscrites et temporaires au profit des seconds -, ils ne possèdent pas la même stabilité institutionnelle. De plus, la procédure de consultation avec les acteurs de la société civile ne fait pas l'objet d'une reconnaissance uniforme par les Etats du groupe 2.

forcément « gagner la cause »<sup>24</sup>. L'incorporation du Statut de Rome dans les systèmes légaux nationaux ne tient pas aux degrés d'ouverture que les Etats manifestent et de centralisation qu'ils présentent. Elle résulte également d'une série de conditions étrangères au contexte de la structure domestique sans garantie de succès *in fine*.

---

<sup>24</sup> Thomas Risse, « Transnational Actors and World Politics » in Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons, ed., *Handbook of International Relations*, London, Sage publications, 2002, p. 266; Thomas Risse-Kappen, dir., *Bridging Transnational Relations Back In : Domestic Structures and International Institutions*, op. cit., p. 26.

## *Des propriétés et des ressources endogènes*

En tant que « missionnaires sécularisées »<sup>25</sup>, les ONG exercent diverses fonctions dont celle qualifiée de tribunitienne en vue de rendre efficaces des dispositifs juridiques favorables au Bien commun. Une telle fonction repose sur la propriété fondamentale d'un réseau d'ONG impliqué dans un processus de mise en oeuvre : c'est-à-dire sa « structure de communication »<sup>26</sup>. Celle-ci permet la conduite du travail de persuasion à partir d'arguments précis. Un tel travail repose sur trois composantes en ce qui concerne la mise en oeuvre du Statut de Rome.

Tout d'abord, les membres de la Coalition organisent des conférences et des séminaires qui renforcent les échanges, les contacts et la visibilité du réseau. Ces rencontres formelles entre ONG peuvent associer des représentants officiels de gouvernements. Principalement assurée par les coordonnateurs régionaux, cette activité présente des variantes continentales mais témoigne d'un effort constant de la part de la Coalition<sup>27</sup>.

La seconde composante réside dans la diffusion d'expertises. Des ONG spécialisées dans la protection des droits de l'homme – essentiellement Amnesty, Human Rights Watch, FIDH, CICR – s'engagent dans un processus de veille juridique. Elles rédigent des documents de synthèse qui procèdent à des comparaisons législatives<sup>28</sup>. Elles commentent les lois promulguées ou les projets diffusés par les gouvernements. Elles fournissent une assistance technique ainsi que des conseils juridiques aux Etats qui le souhaitent. Ainsi, les Services consultatifs du CICR élaborent des évaluations législatives tout en proposant des aides à la formation des procureurs et des juges. Dans le cadre de son Projet Justice pénale internationale, Amnesty International a publié plusieurs documents : une Fiche d'information sur la coopération des Etats avec la CPI (IOR 40/010/00) destiné aux sections et aux structures d'AI, une liste des principes à respecter en vue d'une mise en oeuvre efficace de la CPI (IOR 40/011/2000) ainsi que son résumé (IOR 40/015/2000) envoyés à tous les Etats, et un texte plus détaillé ayant pour titre *Lignes directrices pour une mise en oeuvre effective du Statut de Rome* (IOR 40/013/2004). Le Projet comprend également la constitution d'une base de données sous la forme d'un « recueil de lois de mise en oeuvre déjà promulguées, présentées article par article et accompagnée de commentaires d'AI sur les points forts et les points faibles de chaque disposition. Elle devrait constituer un outil utile pour les Etats puisqu'elle leur permettra de se rendre compte de la manière dont les autres Etats mettent en oeuvre le Statut de Rome et, ce qui est plus important encore, d'éviter de commettre d'éventuelles erreurs ou de les corriger »<sup>29</sup>.

Enfin, les membres de la Coalition ont contribué à l'élaboration d'un produit qui représente un bréviaire pour les Etats engagés dans le processus d'incorporation normative : le *Manuel de ratification et de mise en oeuvre de la CPI* paru en 2000 (seconde édition en 2003). Rédigé par le Centre international pour la réforme du droit criminel et la politique en matière de justice pénale (CIRDC de Vancouver) et par Droits et démocratie (nouvelle dénomination du

<sup>25</sup> Jean Baechler, « Elements d'ONGlogie », *Nouveaux mondes*, 14, automne 2004, p. 9.

<sup>26</sup> Margaret E. Keck, Kathryn Sikkink, *op. cit.*, p. 3.

<sup>27</sup> Pour une présentation synthétique de cette activité, voir « As Court draws near, Governments and Civil Society Need to Focus on ICC implementation », *The ICC Monitor*, February 2003.

<sup>28</sup> Voir à titre d'illustration, les stratégies nationales de mise en oeuvre sur le site de Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/campaigns/icc/implementation.htm>

<sup>29</sup> Sara van der Pas, « AI lance une base de données pour aider à la mise en oeuvre », *Regard sur la CPI. Bulletin de la CCPI*, 2, septembre 2004, p. 10.

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, Montréal), ce manuel décrit étape par étape les mesures à prendre afin de répondre aux deux obligations du Statut. Sa lecture et surtout son application permettrait d'adopter des législations fortes et effectives. Cette troisième composante conjuguée avec la seconde révèle une tendance profonde : celle de la professionnalisation des ONG spécialisées en Droit<sup>30</sup>.

Les délibérations publiques formelles, les argumentations diffusées sur plusieurs vecteurs (électroniques ou écrits) et les expertises juridiques sont autant de ressources afin de faire rayonner le sens de l'action auprès du public et des élites cibles<sup>31</sup>, une sorte de *frame resonance*<sup>32</sup>. Elles mettent en évidence une stratégie persuasive de la part des membres de la CCPI dont la finalité est la « capture » des Etats dans les mailles d'un filet discursif (*discursive enmeshment*)<sup>33</sup>. Cela dit, beaucoup d'Etats ne subissent pas cette « capture ». Ils contribuent à la réalisation du filet en participant à l'élaboration de ces produits diffusés par les ONG.

### *Des leviers et des soutiens externes prépondérants*

L'un des Etats les plus impliqués dans cette fonction de levier est sans nul doute le Canada. Le 13 septembre 2000, le Ministre canadien des Affaires étrangères Lloyd Axworthy lance une campagne en faveur de la CPI. En tant que premier Etat ayant réalisé l'adaptation de son système légal aux obligations du Statut, le Canada se définit comme un acteur d'enrôlement. Sa propre expérience législative est fondée sur une collaboration étroite avec un Réseau national pour la Cour pénale internationale. Les buts poursuivis par les ONG et ceux de l'Etat se confondent<sup>34</sup>. La projection de cette identité vers l'extérieur s'est traduite par un programme de soutien matériel et financier au profit des ONG (canadiennes ou non) : parrainage et envoi d'experts sur le terrain chargés de contribuer à la mise en oeuvre de la CPI en Afrique, au pacifique sud, en Amérique latine et aux Caraïbes ; soutien aux jeunes pour la promotion de la CPI via des stages internationaux et l'organisation de conférence ; formation à l'intention d'officiers ou de fonctionnaires. Le champ d'action est étendu puisqu'il couvre les besoins d'expertise et de formation en passant par la sensibilisation du public. La CCIC a bénéficié de 70 000 dollars grâce à ce programme. Le lancement et la diffusion du précieux *Manuel* rédigé par les deux ONG canadiennes ont pu faire l'objet d'une subvention de 25 000 dollars sur la base de ce dispositif. Ces lignes budgétaires sont reconduites. Pour l'année 2005-2006, elles financent des projets de mise en oeuvre de 40 000 à 70 000 dollars<sup>35</sup>. Les acteurs non gouvernementaux soulignent régulièrement cette fonction de relais très précieuse pour les campagnes militantes<sup>36</sup>.

Cette implication du Canada sur le plan du discours mais aussi des pratiques diplomatiques ou financières résulte d'un facteur identitaire. En effet, la mise en oeuvre du Statut de Rome

---

<sup>30</sup> Marie Törnquist-Chesnier, *Expertise et éthique dans la fabrication du droit international public*, Thèse de l'IEP de Paris, 2004, p. 100 et s. Voir également Marie Törnquist-Chesnier, « NGOs and International Law », *Journal of Human Rights*, 3, 2, June 2004, p. 255.

<sup>31</sup> Entretien avec Francis Dako, coordonnateur de la Coalition en Afrique (3 mai 2005).

<sup>32</sup> Margaret E. Keck, Kathryn Sikkink, *op. cit.*, p. 17.

<sup>33</sup> Andrew Hurrell, « Norms and Ethics in International Relations » in Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons, ed., *Handbook of International Relations*, London, Sage publications, 2002, pp. 144-145.

<sup>34</sup> Entretien avec un haut fonctionnaire du MAECI canadien (27 avril 2005).

<sup>35</sup> [http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign\\_policy/icc/icc\\_campaign-fr.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/icc/icc_campaign-fr.asp)

<sup>36</sup> Entretien avec Francis Dako, coordonnateur Afrique CCPI (3 mai 2005). Entretien avec Jeanne Sulzer, FIDH (7 avril 2005).

s'inscrit au coeur de la politique étrangère canadienne de sécurité humaine, laquelle vise à construire « un monde libéré de la peur », c'est-à-dire protéger les personnes dans une ère caractérisée par des conflits civils dévastateurs sans oublier les formes brutales de terrorisme<sup>37</sup>. Lloyd Axworthy fut le principal artisan de cette approche dont le quatrième axe intitulé « gestion et imputabilité »<sup>38</sup> intègre l'*implementation* de la CPI : « c'est souvent contre les civils que se commettent les violations les plus graves du droit international humanitaire. Non seulement ces atrocités imposent-elles un coût élevé en termes de pertes de vie et de traumatismes physiques ou psychiques, mais, si on ne poursuit pas les coupables, on risque de compromettre la légitimité et l'efficacité du système international. La création de la CPI nous permettra de remplacer la culture d'impunité qui règne actuellement à l'échelle internationale par une culture fondée sur l'imputabilité des individus »<sup>39</sup>.

Mais le Canada n'est pas le seul Etat impliqué. Les Pays-Bas, l'Allemagne (GTZ : Agence de coopération allemande) et la Belgique (Coopération belge) offrent aussi leur assistance technique et/ou financière. En juin 2001, les Etats nordiques également ont fait preuve d'initiatives en organisant à Stockholm une réunion d'experts sur l'assistance légale, la coopération et le droit criminel avec des participants venant du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Norvège, de la Pologne et de la Suède. Des Etats comme la Suisse proposent aux Nations Unies de cultiver un esprit de dialogue afin que tous les membres de l'organisation puissent bénéficier des travaux entrepris. Ainsi, Valentin Zellweger, observateur permanent de la Suisse en 2001, déclare que « le Statut a un effet catalyseur sur les législations nationales des Etats-parties. La Suisse est disposée à partager les expériences entre pays qui ont accompli des efforts pour la mise en oeuvre du statut » (AG/J.366 du 13 novembre 2001).

Les membres de la CCPI bénéficient également du soutien des organisations intergouvernementales. En aidant les ONG que ce soit sur le plan financier ou informatif, ces dernières contournent le principe de non ingérence dans les affaires intérieures des Etats<sup>40</sup>. Le 13 novembre 2001, la Commission juridique invite Kofi Annan à renforcer le programme d'assistance des Nations-unies aux fins de l'enseignement, de l'étude, de la diffusion et d'une compréhension plus large du droit international<sup>41</sup>. Celui-ci constitue un instrument privilégié en vue de mettre en oeuvre le Statut de Rome. Le Secrétaire doit contribuer à le faire connaître auprès des Etats, des fondations, des institutions nationales ou internationales. Ce dispositif s'inscrit dans une ouverture aux acteurs de la société civile. Fervent défenseur d'une participation plus étendue de la part des acteurs de la société civile dans l'arène internationale comme l'atteste son discours à la Conférence mondiale sur la Société civile en décembre 1999, Kofi Annan souhaite encourager l'action de l'ONU en faveur .

---

<sup>37</sup> MAECI, *La sécurité humaine : la sécurité des individus dans un monde en mutation*, avril 1999. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreignp/HumanSecurity/secur-f.htm> . Sur le concept en tant que tel, voir Jean-François Rioux, dir., *La Sécurité humaine, Une nouvelle conception des relations internationales*, Paris, L'Harmattan, 2001.

<sup>38</sup> Cet axe vise à favoriser la responsabilisation des institutions des secteurs public et privé par rapport aux normes établies en matière de démocratie et de droits de la personne. Cette politique canadienne fondée sur la sécurité humaine entraîna la constitution d'un Réseau d'Etats (celui de Lysoen, fondé en 1998 par le Canada et la Norvège). Le Réseau soutient la CPI, notamment par une déclaration qui encourage la ratification du Statut en 2001 ([http://www.humansecuritynetwork.org/docs/Kids\\_Statement-e.php](http://www.humansecuritynetwork.org/docs/Kids_Statement-e.php)). Toutefois le Réseau n'est pas impliqué directement dans les mises en oeuvre nationales.

<sup>39</sup> MAECI, *op. cit.*, p. 10.

<sup>40</sup> Thomas Risse, « Transnational Actors and World Politics », *op. cit.*, p. 265.

<sup>41</sup> AG/J/366, 13 novembre 2001.

Des institutions régionales ont exercé un rôle non des moindres. Ainsi, le Conseil de l'Europe a adopté plusieurs recommandations - 1408 (1999) et 1581 (2002) - et son Assemblée parlementaire différentes résolutions - 1300 (2002) et 1336 (2003) - invitant les Etats membres à soutenir la mise en oeuvre de la CPI par l'adaptation des systèmes pénaux. Le Conseil a offert un support documentaire précieux avec la mise en ligne des avant-projets ou des lois promulguées. L'Union européenne accorde également un soutien tant politique<sup>42</sup> que financier au Statut de Rome. Une ligne budgétaire destinée à aider les ONG dans cette perspective est insérée dans l'Initiative européenne en faveur de la Démocratie et des Droits de l'Homme. Entre 1995 et 2002, une enveloppe de sept millions a été allouée. La Commission européenne est aujourd'hui le principal bailleur de fonds en la matière avec 11 projets financés (9 681 852 Euros) dont trois portant sur l'adaptation des systèmes légaux nationaux<sup>43</sup>. Cette politique se révèle cohérente entre les différents organes de l'UE.

### *De l'articulation des facteurs à ses limites*

La conjugaison des trois facteurs internes et externes favorise l'impact des ONG. C'est le cas de la RDC<sup>44</sup>. Les obligations de coopération et de complémentarité sont complètement intégrées. La LCHR et HRW saluent l'introduction de l'imprescriptibilité des crimes du Statut, le fait que la majorité pénale soit élevée à 18 ans ainsi que la compétence universelle du juge congolais. L'avant-projet incorpore également des définitions plus larges des crimes contre l'humanité (l'apartheid ne se conçoit pas seulement sur des bases raciales mais aussi sur des formes politiques, nationales, ethniques, culturelles, religieuses, sexistes ou autres d'oppression systématique ; les violences sexuelles comprennent les abus et le harcèlement sexuel) mais aussi des crimes de guerre (comme porter gravement atteinte à l'intégrité mentale). Le Pérou illustre aussi cette articulation des facteurs. Le nouveau Code de procédure pénale promulgué en 2004 qui inclut un chapitre entier relatif à la coopération avec la CPI est considéré comme « très bon » par la représentation latino-américaine de la Coalition.

Toutefois, cet impact rencontre deux limites. D'une part, les avancées présentes dans les textes ne sont pas forcément entérinées : la loi n'est pas encore votée en RDC ; le Pérou n'a pas encore adopté les amendements définitifs à son Code pénal en matière de complémentarité. D'autre part, l'impact des ONG ne représente pas une explication transversale des avancées législatives. Ainsi, il ne permet pas de rendre intelligibles la mise en oeuvre originale qu'entreprirent la Nouvelle Zélande et le Canada. Qualifiée de modèle pour les Etats à Common Law<sup>45</sup>, la loi néo-zélandaise de 2000 incorpore de manière complète les dispositions du Statut. Elle prévoit surtout une rétroactivité pour les crimes de génocide (28 mars 1979) ainsi que pour les crimes contre l'humanité (1<sup>er</sup> janvier 1991). Or, aucun membre de la Coalition n'a exercé une pression sur le gouvernement néo-zélandais. Quant au Canada, sa législation permet également d'envisager la rétroactivité (pour les crimes commis en dehors de l'Etat à condition que l'acte commis ait été une transgression du droit international

---

<sup>42</sup> Sur les positions communes adoptées par le Conseil de l'UE, voir « Cour pénale internationale », [http://europa.eu.int/comm/europaid/projects/eidhr/themes-icc\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/europaid/projects/eidhr/themes-icc_fr.htm)

<sup>43</sup> Séminaire de Pékin (Etude comparative des mesures de mise en oeuvre) 2003 (69 550 Euros), FIDH (soutien aux ONG locales en faveur de la CPI) 2003 (1 092 800 Euros), the International Criminal Court (programme relatif à la complémentarité et aux droits des victimes) 2003 (900 000 Euros).

<sup>44</sup> Le Comité des Avocats pour les Droits de l'Homme LCHR et Human Rights Watch furent les interlocuteurs privilégiés par le gouvernement. A partir de 2001, plusieurs séminaires sont organisées à Kinshasa.

<sup>45</sup> David Turns, « Aspects of National Implementation of the Rome Statute : The United Kingdom and Selected Other States » in Dominic McGoldrick & a., eds., *op. cit.*, p. 356.

coutumier ou conventionnel ; section 6 et 7. 5. de la Loi de 2002). Mais la percée normative canadienne réside dans une approche innovante <sup>46</sup> : la définition *évolutive* des crimes. La qualification de ces derniers peut faire l'objet de changements au regard du droit international <sup>47</sup>. Ces progrès juridiques ne résultent pas seulement d'une détermination politique et de l'impact des ONG. Il s'explique par l'histoire judiciaire du Canada, notamment l'affaire Imre Finta <sup>48</sup>. Ayant obtenu la citoyenneté canadienne et résidant sur le territoire fédéral, celui-ci a fait l'objet de poursuites pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité en 1988. Il fut acquitté et les procédures d'appel n'ont pas abouties. Cet épisode allait à l'encontre des propositions formulées par la Commission Duchêne qui, en 1986, souhaitait amender le code criminel canadien afin de doter les tribunaux nationaux d'une compétence rétroactive en matière de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Un arrêt de la Cour suprême en 1994 reconnaît officiellement cette compétence – pour des personnes qui vivent au Canada – en raison de la nature des actes commis <sup>49</sup>. La portée territoriale du droit criminel est une règle générale qui trouve une exception dans les crimes de guerre et crimes contre l'humanité. La présence d'anciens nazis au Canada dans les années 80, l'impunité dont ils ont pu bénéficier sans oublier cette position du Juge façonnent un socle favorable à une incorporation majeure du Statut de Rome. En d'autres termes, la mise en oeuvre de celui-ci fait résonance <sup>50</sup> avec l'expérience judiciaire du Canada. Néanmoins, ce phénomène demeure exceptionnel car l'incorporation du Statut de Rome présente des déficiences aux yeux des membres de la Coalition.

## II. LES FAIBLES ÉCHOS DE L'APPROCHE MAXIMALISTE

Convaincus que le droit international est en avance sur le droit national <sup>51</sup>, les ONG cherchent à rendre conformes les « espaces normatifs nationaux » aux obligations du droit international humanitaire. Dans cette entreprise, elles se heurtent à des volontés politiques qui répondent bien rarement à leurs discours maximalistes <sup>52</sup>. Les contextes dans lesquels évoluent les membres de la Coalition ne semblent guère favorable à une incorporation des normes par les élites elles-mêmes <sup>53</sup>. Ces faiblesses de la pression sociétale se manifestent sur trois plans.

---

<sup>46</sup> La Loi est créatrice car elle prévoit également un crime en cas de « manquement à la responsabilité » lorsqu'un chef militaire n'exerce pas son contrôle hiérarchique sur une personne qui commet ou qui s'apprête à commettre un crime de guerre, contre l'humanité ou de génocide (article 5).

<sup>47</sup> Dans la définition des crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide (commis au Canada ou à l'étranger), la Loi précise que les dispositions ne limitent pas et n'entravent pas « l'application des règles de droit international existantes ou *en formation* » (articles 4§4 et 6§5).

<sup>48</sup> Commandant d'une division des enquêtes à Szeged en Hongrie, Imre Finta aurait participé à la déportation de plusieurs milliers de juifs pendant la Seconde Guerre mondiale.

<sup>49</sup> La Cour était chargée d'examiner les dispositions du nouveau Code canadien susceptible de violer la Constitution.

<sup>50</sup> « Plus les nouvelles idées promues par les coalitions transnationales résonnent ou sont compatibles avec les identités collectives et les croyances des acteurs, plus elles auront une influence politique ». Thomas Risse, « Transnational Actors and World Politics », *op. cit.*, p. 26.

<sup>51</sup> Sur ce phénomène d'évolution plus rapide, Antonio Cassese, « L'incidence du droit international sur le droit interne » in Antonio Cassese, Mireille Delmas-Marty, dir., *Juridictions nationales et crimes internationaux*, Paris, PUF, 2002, p. 558.

<sup>52</sup> Entretien avec Jeanne Sulzer (7 avril 2005).

<sup>53</sup> Ou en termes wébériens, aucune élite ne reconnaît dans le Statut une « chance pour la domination ». Max Weber, « Essai sur le sens de la neutralité axiologique » dans Max Weber, *Essais sur la théorie de la science*, Paris Plon, 1965, p. 443.

## *Des faiblesses sur le plan matériel : qualification des crimes et droits des victimes*

L'article 10 du Statut dispose que la définition ainsi que les éléments distinctifs des crimes ne doivent pas être interprétés comme « limitant ou affectant de quelque manière que ce soit les règles du droit internationale existantes ou en formation qui visent d'autres fins que le présent Statut ». Les ONG insistent sur nombre d'approches étatiques qui ne respectent pas cette interprétation. Les qualifications du génocide présentent des lacunes soit parce que l'Etat omet des critères inscrits dans le Statut comme l'atteinte grave à l'intégrité mentale du groupe (Portugal), soit parce que l'Etat n'incorpore par l'ensemble des formes secondaires de génocide énumérées dans l'article 3 de la Convention sur le génocide<sup>54</sup>. En matière de crimes contre l'humanité, plusieurs Etats n'ont pas adopté l'intégralité de l'article 7 du Statut et, notamment, l'extermination (Espagne), la réduction en esclavage, la disparition forcée, l'emprisonnement, le transfert forcé de population (Géorgie), l'esclavage sexuel, la prostitution, la grossesses et la stérilisation forcées (Estonie). Amnesty s'inquiète également des définitions plus faibles de l'article 7 tout particulièrement en ce qui concerne le viol en Bosnie-Herzégovine et au Brésil<sup>55</sup>. Très mobilisée en faveur de la reconnaissance des crimes sexuels dans la négociation du Statut, la Coalition semble rencontrer des obstacles dans l'incorporation de cette dimension des crimes à l'échelle nationale. Enfin, une minorité d'Etats intègre les règles du droit international conventionnel et coutumier relatifs aux crimes de guerre. Pourtant, une telle initiative se justifie par les carences de l'article 8 du Statut, lequel ne prend pas en considération toutes les formes de ces crimes (la famine comme méthode de combat, le retard injustifié après cessation des hostilités dans le rapatriement des prisonniers de guerre, l'attaque des zones démilitarisées).

Le cas français est ici significatif des obstacles auxquels sont confrontées les ONG quant à la définition des crimes. La Coalition française en faveur de la CPI dénonce depuis la loi de coopération votée en 2002 les lacunes du droit national en matière de crimes contre l'humanité (définition moins large que celle du Statut) et surtout de crimes de guerre (ni le Code pénal ni le Code de justice militaire ne qualifient ces crimes et les Conventions de Genève ainsi que leurs Protocoles additionnels n'ont pas fait l'objet d'une intégration dans l'ordre juridique interne)<sup>56</sup>. Il manque ainsi un texte spécifique relatif aux crimes de guerre<sup>57</sup>. Si le Garde des Sceaux a reconnu ce vide en 2001, le second projet de loi relatif à la CPI ne fait pas l'objet de développements conséquents et ce, malgré les appels renouvelés de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme depuis ses avis de décembre 2002 et de mai 2003. Contrairement à celle de la Convention d'Ottawa relative aux mines antipersonnel qui vit la création d'un système institutionnel original<sup>58</sup>, la mise en oeuvre du

---

<sup>54</sup> Pour Amnesty, c'est le cas de l'ensemble de la production législative en matière de mise en oeuvre.

<sup>55</sup> Amnesty international, *Cour pénale internationale. Les Etats ne promulguent pas de lois de mise en application effective*, op. cit., pp. 6-7.

<sup>56</sup> La situation est différente pour le génocide puisque l'article 221-1 du Code pénal comprend une définition plus large des victimes (groupe déterminé « à partir de tout autre critère arbitraire » et non borné à des caractéristiques objectives). Toutefois, la FIDH dénonce un élément qui restreint la qualification du génocide. Le Code conditionne l'existence du crime à un « plan d'exécution concerté » alors que le Statut fait référence seulement à « l'intention » de détruire (suivant en cela l'article II de la Convention de 1948). FIDH, *Rapport de position n°6*, septembre 2001, p. 84.

<sup>57</sup> La Coalition française en faveur de la CPI appelle d'autant plus à la rédaction de cette loi que la France a déclaré suspendre la compétence de la Cour pour sept ans en matière de crimes de guerre (article 124 du Statut).

<sup>58</sup> A travers la CNEMA (Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel). Composée de vingt-quatre membres (huit représentants du gouvernement, quatre du Parlement et douze de la société civile), celle-ci contrôle la destruction de la totalité du stock français, dénonce les violations éventuelles et propose des mesures d'amélioration normative. Brigitte Stern, « La société civile et la mise en oeuvre du Droit international :

Statut de Rome révèle des réticences gouvernementales françaises quant à l'association des acteurs de la société civile<sup>59</sup>. Preuve que la matière juridique considérée exerce une incidence sur le degré d'ouverture des dirigeants.

La reconnaissance des droits en faveur des victimes que ce soit dans l'ouverture et le déroulement de la procédure ou bien dans l'accès aux réparations constitue l'une des innovations majeures du Statut. Or, la FIDH souligne un grand nombre d'imperfections législatives à cet égard. Plusieurs lois d'adaptation ne permettent pas d'instaurer un véritable droit à réparation (Costa Rica, Afrique du Sud, Belgique, Croatie, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Estonie, Finlande, Norvège, Royaume-Uni, Malte, Slovénie). Plusieurs projets de lois n'envisagent pas ce droit (Argentine, Brésil, Equateur, Ouganda, RDC à titre d'exemple)<sup>60</sup>. Dans son message adressé aux participants du colloque « Les victimes, la CPI et la France » organisé le 13 juin 2005, Robert Badinter déplore le fait que le déclenchement des poursuites en France est conféré exclusivement au Procureur pour les infractions commises à l'étranger. La participation des victimes se révèle, dans le droit français, en deçà de la philosophie qui anime Statut.

### *Faiblesses sur le plan de la coopération*

Parmi les nombreuses limites dénoncées de manière récurrente par les membres de la Coalition en matière de coopération, deux émergent avec plus d'acuité. La première réside dans la lenteur des ratifications qui rendraient effectif l'Accord sur les privilèges et les immunités de la Cour (APIC)<sup>61</sup>. Seuls 24 Etats ont procédé à cette ratification. Or, un tel accord incarne un élément fondamental puisqu'il protège le personnel de la CPI dans ses missions à l'extérieur du siège (collecte des faits, des déclarations, des éléments de preuve). Il intègre également des mesures protectrices en faveur des avocats de la défense, des victimes et des témoins associés à la procédure. En l'absence de ces privilèges et immunités, l'action de la Cour pourrait être entravée et la sécurité des individus impliqués non assurée. Amnesty est d'autant plus inquiète parce qu'aucun Etat n'a adopté une loi de mise en oeuvre de l'accord<sup>62</sup>.

La seconde limite résulte des intrusions américaines dans la mise en oeuvre de la CPI. Depuis 2002, l'administration Bush mais également le Congrès ne cessent de porter atteinte au Statut. La stratégie est à la fois frontale au sein du Conseil de sécurité mais aussi latérale à travers les lois anti-CPI. Fondée sur une interprétation excessive de l'article 98 du Statut, les Accords bilatéraux d'impunité relèvent de cette seconde stratégie. Ils consistent à garantir le non-transfert des ressortissants américains devant la CPI qui risquerait d'organiser des procès à

---

l'exemple de la Convention d'Ottawa sur l'élimination des mines antipersonnel » in Habib Gherari et Sandra Szurek, dir., *L'émergence de la société civile internationale*, Paris, Pedone, 2004, pp. 118-123.

<sup>59</sup> Entretien Marianne Lavergne, Amnesty International (20 avril 2005).

<sup>60</sup> FIDH, *Garantir l'effectivité des droits des victimes*, Rapport 9, 6/10 septembre 2004, pp. 26-27. HRW est moins critique sur ce sujet en évoquant le fait que si plusieurs Etats comme la Norvège ou la Finlande n'ont pas adopté expressément de dispositions concernant la protection des victimes, l'obligation générale à coopérer avec la Cour sous-entend l'intégration du principe.

<sup>61</sup> Du fait d'un statut indépendant par rapport à l'ONU, le personnel ne dispose pas de la protection résultant de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies datant de 1946. L'APIC répond aux impératifs de l'article 48 du Statut de Rome formulant des privilèges et immunités particuliers pour la Cour, ses membres et son personnel. Ces dispositions juridiques s'inscrivent dans une volonté d'assurer « une bonne administration de la justice et non à l'avantage des intéressés ».

<sup>62</sup> Amnesty international, *Cour pénale internationale. Les Etats ne promulguent pas de lois de mise en application effective*, op. cit., pp. 2-3.

motivation politique. La FIDH dénonce la signature de ces accords (100) ainsi que leur opacité (plusieurs d'entre eux ne nécessitent pas une ratification ou demeurent non publiés)<sup>63</sup>. Plus d'un tiers des membres de l'Assemblée des Etats parties ont procédé à la signature voire à la ratification de ces accords<sup>64</sup>. Des continents sont plus touchés par cette stratégie comme l'Asie-Pacifique ou bien l'Afrique. Cette situation est très préoccupante aux yeux des ONG pour deux raisons. La première tient au fait que ces continents cibles demeurent fragiles dans la mise en oeuvre de la CPI. Si l'Afrique comprend 27 membres au sein de l'Assemblée des Etats Parties, seul un Etat dispose d'une législation complète (l'Afrique du Sud) et quatre Etats d'un avant-projet<sup>65</sup>. Prise à l'issue de la Conférence sur les mesures d'adaptation interne du Statut en 2001, la déclaration d'Accra souffre de ce contexte. Son esprit semble s'édulcorer<sup>66</sup>. Les salves américaines risquent, selon les ONG, d'affecter le mouvement d'*implementation* et altérer l'intégrité du Statut. La seconde correspond à un affermissement de la politique américaine qui a renforcé l'American Service Member's Protection Act par le Nethercutt Amendment (tous les gouvernements d'Etats parties au Statut qui n'ont pas conclu d'accord avec les Etats-Unis seront privés de l'Economic Support Fund, un dispositif d'assistance économique dans les régions à intérêt stratégique américain). L'ensemble de ces mesures – dont 21 Etats font actuellement les frais<sup>67</sup> – s'insère dans une interprétation sélective des règles qui peut conduire à un affaiblissement du droit international<sup>68</sup>.

### *Faiblesses en matière de compétence universelle*

Sur la base des conventions de Genève de 1949 et de la convention contre la torture de 1984, tout Etat peut « poursuivre les crimes commis par des étrangers à l'étranger dès lors que ces crimes sont qualifiés de crimes internationaux, c'est-à-dire commis par des ennemis du genre humain – *hostis humani generis* »<sup>69</sup>. En matière de crimes contre l'humanité et de génocide, ce mécanisme de compétence universelle n'est pas envisagé par le droit conventionnel mais par la coutume comme en témoignent différentes décisions judiciaires (celle du Tribunal de Jerusalem dans l'affaire Eichmann ou bien l'argumentation du juge Garzon dans le mandat d'arrêt international délivré à A. Pinochet). L'inclusion de la compétence universelle dans les lois d'adaptation s'inscrit dans une approche maximaliste. Quand bien même elle n'est pas requise par le Statut<sup>70</sup>, elle constitue un principe sous-jacent aux yeux d'Amnesty International. Or, une minorité d'Etats l'ont incorporé sans critères obligatoires de rattachement – c'est-à-dire en l'absence de la personne accusée : l'Allemagne<sup>71</sup>, la Finlande<sup>72</sup>, la Nouvelle Zélande<sup>73</sup>, le Canada<sup>74</sup>.

---

<sup>63</sup> FIDH, *Garantir l'effectivité des droits des victimes*, op. cit., pp. 27-28.

<sup>64</sup> 41 Etats au 18 mai 2005.

<sup>65</sup> Désiré Arsogbavi, « Mise en oeuvre. Les Etats africains doivent respecter leur engagement », *Moniteur de la CCPI*, avril 2005, p. 6.

<sup>66</sup> Les délégations africaines présentes s'engageaient à accélérer la mise en oeuvre et à renforcer la coopération avec la société civile « dans le but de partager les informations et d'identifier les problèmes ».

<sup>67</sup> CICC, « Status of US Bilateral Immunity Agreements (BIAs) ». <http://www.iccnw.org/documents/USandICC/BIAs.html>

<sup>68</sup> Pour une analyse globale de ce phénomène, Shirley V. Scott, « The impact on international law of US noncompliance » in Michael Byers, Georg Nolte, *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 427-455.

<sup>69</sup> *La Cour pénale internationale. Le Statut de Rome* introduit et commenté par William Bourdon, Paris, Seuil, 2000, p. 312.

<sup>70</sup> L'article 12 § 2 subordonne la compétence de la Cour à ce que soit l'Etat sur le territoire duquel le crime a été commis, soit l'Etat dont la personne accusée du crime est ressortissante soit parties au Statut.

<sup>71</sup> L'Etat n'envisage pas de lien entre le préjudice et la juridiction qui engage une poursuite (nationalité du criminel, présence sur le territoire, acte commis etc...). David Turns, « Aspects of National Implementation of

Malgré leur mobilisation en faveur de la compétence universelle, les ONG n'ont pas « gagné » la bataille de l'inclusion<sup>75</sup>, laquelle permettrait de lutter contre la méfiance du juge interne plutôt rétif à étendre ses prérogatives en la matière<sup>76</sup>. Au Royaume-Uni, un débat houleux s'est produit tant aux Communes qu'à la Chambre des Lords. Mais l'argumentaire du gouvernement focalisé sur les risques de réciprocité pour les ressortissants nationaux ainsi que sur les coûts financiers de ce mécanisme (recueil des preuves et sécurité des victimes) eut finalement gain de cause<sup>77</sup>. Les diverses communications écrites d'Human Rights Watch et d'Amnesty International ne purent infléchir cette approche minimaliste. En Suisse, plusieurs ONG se sont émues d'une altération de la compétence universelle lorsque le Parlement fédéral procéda à la modification du Code pénal militaire en décembre 2003. Il introduisit la notion de lien « étroit » entre une personne suspectée d'avoir commis des crimes relevant de la compétence de la CPI et la Confédération avant l'ouverture d'une enquête<sup>78</sup>. Malgré leur action, ces ONG n'ont pas pu corriger ce choix juridique<sup>79</sup>. En Belgique, des lois pionnières quant à la répression des violations graves du droit international humanitaire instituent une compétence universelle pour les crimes de guerre (1993), étendue au génocide et aux crimes contre l'humanité (1999). La mise en place de la CPI aurait pu conforter ces législations, ce qui ne fut pas le cas. Depuis 2002, cette compétence universelle demeure restreinte en raison d'une interprétation jurisprudentielle (trois décisions de la Cour d'appel de Bruxelles en mai et juin 2002 appliquent la condition de présence de la personne suspectée), et d'une correction législative (vote d'une loi en 2003 qui distingue trois séries de conditions majeures à l'ouverture d'une procédure<sup>80</sup>). Dénoncée par HRW qui l'interprète comme le fruit de la pression américaine<sup>81</sup>, cet étrécissement contribue à affaiblir l'approche maximaliste.

---

the Rome Statute : The United Kingdom and Selected Other States » in Dominic McGoldrick & a., eds., *op. cit.*, p. 386. Dans l'affaire Sokolovic en 2001, le Tribunal fédéral avait déjà estimé qu'un lien de rattachement n'était pas indispensable.

<sup>72</sup> Basée sur les conventions internationales, cette compétence s'applique à tous les crimes internationaux et notamment les crimes de guerre, contre l'humanité, le génocide (l'article 7 chapitre 1<sup>er</sup> du Code pénal).

<sup>73</sup> La section VIII de la loi de 2000 prévoit l'autorisation des poursuites mais une enquête *in absentia* est possible.

<sup>74</sup> La condition de présence n'est pas formulée de manière explicite. La section 9.2. de la Loi de 2002 souligne qu'un accusé doit être présent au procès ; ce qui n'empêche pas l'ouverture d'une enquête *in absentia*.

<sup>75</sup> Cette inclusion n'est pas sans difficultés car elle pose ensuite la question de l'harmonisation des peines entre les Etats. Bien qu'associant les ONG, la RDC prévoit la peine de mort pour les crimes relevant de la CPI. On constate ici encore une limite à la pression sociétale.

<sup>76</sup> Ana Peyró Llopis, *La compétence universelle en matières de crimes contre l'humanité*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 109.

<sup>77</sup> David Turns, *op. cit.*, pp. 347-351. Une condition de résidence ainsi qu'une autorisation des poursuites du Ministre de la justice sont nécessaires à l'engagement de la procédure (ss. 53.3 et 60. 3 de la Loi).

<sup>78</sup> Essentiellement la possession d'une résidence secondaire sur le territoire helvétique (un compte bancaire suisse ou un transit dans un aéroport ne suffisent pas).

<sup>79</sup> Entretien avec un responsable d'AI Suisse (6 mai 2005). Voir également les propos du Président de TRIAL, Philip Grant « Pour une mise en oeuvre efficace du Statut », *Jusletter*, 14, mars 2005.

<sup>80</sup> Accusé belge ou ayant sa résidence principale en Belgique ; victime belge ou en résidence principale depuis trois ans au moment des faits ; en vertu des obligations internationales de l'Etat.

<sup>81</sup> HRW, « Compétence universelle en Belgique : Recul pour la lutte contre l'impunité », octobre 2003. <http://hrw.org/french/docs/2003/08/01/belgiu6898.htm>

## CONCLUSION

Sur les mises en oeuvre nationales du Statut de Rome, la pression sociétale exercée par la Coalition a un impact *conditionné* et jusqu'à présent *limité*. Contrairement aux perspectives de Checkel<sup>82</sup>, les conditions de l'impact ne se réduisent pas aux structures domestiques. Elles comprennent les caractéristiques et les ressources des acteurs engagés mais aussi des éléments exogènes comme le soutien des OIG et surtout celui des Etats. Cette première conclusion tend à confirmer les réflexions récentes de Risse qui, dans une démarche multi-factorielle, envisage l'impact comme le fruit d'une structuration internationale favorable et d'une implication des Etats<sup>83</sup>. Cependant, cet impact présente des limites pour deux raisons. Tout d'abord, les Etats qui associent des ONG en amont du travail législatif n'adoptent pas forcément une approche maximaliste (Royaume-Uni), n'ont pas encore entériné leur avant-projet (RDC) ou achevé la mise en oeuvre (Pérou). En matière de *compliance*<sup>84</sup> plus globale, les ONG impliquées regrettent que celle-ci ne dépasse pas la logique d'une intégration plus ou moins correcte des dispositions présentes dans le Statut. L'adoption des lois ne contribue pas à une transformation de l'agenda politique, des discours et des pratiques relatifs au droit humanitaire. La seconde raison qui rend compte de cet impact limité tient au fait que les modèles d'adaptation des systèmes pénaux comme le Canada ou la Nouvelle-Zélande s'expliquent moins par la reconnaissance des idées diffusées par les membres de la Coalition que par l'histoire propre de ces Etats. L'incorporation du Statut ne renvoie pas seulement à l'adoption de règles *régulatives*. Elle présente une dimension *constitutive*<sup>85</sup> puisqu'elle participe de l'identité politique que l'élite au pouvoir cherche à diffuser sur la scène internationale. Cette double conclusion favorise une prise de position théorique. Etudier la mise en oeuvre des normes internationales ne peut se soustraire ni à une contextualisation - tant nationale qu'internationale - ni à un regard sur la volonté des élites. Pour l'instant, ces dernières ne sont pas vraiment prises dans le « filet normatif » que contribue à tisser la Coalition. En d'autres termes, au-delà des clivages qui se manifestent entre néo-réalistes, néo-libéraux et constructivistes, se manifeste une orientation de pensée focalisée sur l'articulation sociologique des facteurs qui favorisent ou non la mise en oeuvre des normes internationales.

Selon le juge Ranjeva, les ONG incarnent des partenaires majeurs dans la mise en oeuvre du Droit international humanitaire qu'il soit conventionnel ou coutumier<sup>86</sup>. L'étude de l'incorporation du Statut de Rome révèle les obstacles auxquels se confrontent ces acteurs organisés en réseau. Inscrite dans un processus de civilisation, la globalisation de la justice

---

<sup>82</sup> La diffusion et l'incorporation des normes internationales seraient plus aisées dans les Etats libéraux que dans les Etats corporatistes et surtout du type *above society*. Jeffrey Checkel, *op. cit.*, p. 478.

<sup>83</sup> Thomas Risse, « Transnational Actors and World Politics », *op. cit.*, pp. 264-266. Cette perspective élargit le cadre d'analyse déployé en 1995, lequel avait fait l'objet d'une sévère critique par Sydney Tarrow dans « La contestation transnationale », *Cultures & Conflits*, 2000, pp. 195-196.

<sup>84</sup> Terme emprunté à la médecine – c'est-à-dire « le degré jusqu'où le comportement du patient (en termes de prise des médicaments, de suivi des régimes alimentaires, de modification du style de vie) coïncide avec un avis médical ou une recommandation de santé qui lui a été prescrite » -, la *compliance* se définit comme une obéissance aux injonctions de la norme.

<sup>85</sup> Selon Searle, le droit pénal n'est qu'un régulateur des comportements. John R. Searle, *La construction de la réalité sociale*, Paris, Gallimard, 1995, p. 172. L'analyse de la mise en oeuvre du Statut de Rome au Canada en particulier permet de vérifier la conception de Giddens qui, en tant que critique de Searle, soutient que toute règle possède deux dimensions : l'une tient à la constitution de sens, l'autre renvoie aux sanctions des modes de conduite sociale. Anthony Giddens, *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1987, p. 69.

<sup>86</sup> Raymond Ranjeva, « Les ONG et la mise en oeuvre du droit international », *Recueil de cours*, La Haye, Académie de Droit international, 1997, p. 65.

pénale représente une idée voire un idéal dont « le temps est aujourd'hui venu »<sup>87</sup>. Composés d'acteurs et non encore de sujets de Droit<sup>88</sup>, la Coalition n'incarne pas le seul vecteur de cette globalisation bien qu'elle puisse se définir comme « instance de surveillance et instrument de pression »<sup>89</sup>. L'inscription nationale des dispositions du Statut résulte encore largement des élites qui détiennent le pouvoir. Du coup, il n'est pas certain que la Coalition jouisse d'une propriété exclusive sur « ces choses » dont nous parle Brecht.

---

<sup>87</sup> Cherif Bassiouni, « The Philosophy and Policy of International Criminal Justice » in Lal Chand Vohrah, ed., *Man's Inhumanity to Man. Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese*, The Hague, Kluwer Law International, 2003, p. 108.

<sup>88</sup> Pierre-Marie Dupuy, « Rapports entre Sujets et Acteurs en Droit International Contemporain » in *ibid.*, pp. 261-273.

<sup>89</sup> Bertrand Badie, *La diplomatie des droits de l'homme*, Paris, Fayard, 2002, p. 278.