

La mobilisation d'un réseau d'ONG *La Coalition française pour la Cour pénale internationale et la ratification du statut de Rome par la France*

Elena AOUN et Joël FICET*

L'idée d'une juridiction pénale internationale est intimement liée au développement du droit international humanitaire¹. Ce n'est néanmoins que presque un siècle après la première Convention de Genève (1854), suite à la découverte des atrocités de la Seconde Guerre mondiale, qu'un premier tribunal, militaire, est mis sur pied à Nuremberg pour juger les criminels nazis. L'expérience est reproduite au Japon, avec la création du Tribunal de Tokyo, qui achève ses travaux en novembre 1948. L'institution d'une Cour permanente est alors évoquée dans les enceintes de l'ONU ; toutefois, la dynamique s'essouffle rapidement en raison de la guerre froide. Le projet de juridiction pénale permanente restera dans les cartons pendant près de cinquante ans, en dépit de quelques rebondissements ponctuels.

Une véritable avancée est finalement opérée dans la foulée de la chute du mur de Berlin avec la création par le Conseil de sécurité de l'ONU de deux tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* chargés de sanctionner les crimes commis au Rwanda et en ex-Yougoslavie. Puis, à l'issue d'une conférence tenue à Rome en juillet 1998, sous les auspices des Nations Unies, 120 Etats signent le statut d'une véritable juridiction permanente². Quatre années seront toutefois nécessaires à la réunion des soixante ratifications qui conditionnent son entrée en

* Elena Aoun et Joël Ficet sont doctorants à l'IEP de Paris.

1. Le premier projet d'une juridiction pénale internationale, présenté par un dirigeant de la Croix-Rouge, date de 1872. Cf. Hall (C.), « Première proposition d'une cour criminelle internationale permanente », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°829, 1998, p. 59-78.

2. Parmi ceux qui ont voté contre : la Chine, les Etats-Unis, Israël, la Libye, le Qatar...

vigueur : la Cour pénale internationale (CPI) naît officiellement le 1^{er} juillet 2002³.

Les ONG, actrices de plus en plus présentes dans le jeu international et les grandes négociations, ont joué un rôle extrêmement actif, et parfois contesté, en faveur de l'institution de la CPI⁴. Fortes de leur présence massive sur le terrain « humanitaire », de leur engagement pour la défense des droits de l'homme et de leurs liens avec les milieux onusiens, près d'un millier d'entre elles se sont rassemblées très tôt en une Coalition internationale⁵ et se sont associées aux travaux des comités préparatoires⁶. A la Conférence de Rome, cette Coalition, extrêmement organisée, coordonnée et active, a été un facteur majeur de l'aboutissement du Statut. Mais l'adoption de celui-ci n'a pas marqué la fin du rôle des ONG. Il leur fallait inciter le plus grand nombre d'Etats à ratifier le texte et veiller sur sa transposition dans les systèmes juridiques internes ; surtout, il leur revenait de tenter de contrer les manœuvres de certaines puissances (essentiellement les Etats-Unis), destinées à vider la Cour de toute portée réelle. Les ONG ont également assisté aux commissions préparatoires à New York, où le règlement de preuves ainsi que les problèmes budgétaires et logistiques restaient à débattre. A l'heure actuelle, plusieurs questions restent en suspens et l'offensive américaine se poursuit, voire s'intensifie, confortant la Coalition internationale dans son rôle de surveillance d'une application loyale et efficace du Statut⁷.

3. Pour un bref aperçu des antécédents de la Cour pénale internationale, cf. Ferencz (B.), *In International Criminal Court. A Step Toward World Peace*, Londres, Oceana Publications, 1980, 2 vol.
4. Pour une critique de cette implication des ONG, voir l'article de Serge Sur : « 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, p. 29-45.
5. La Coalition internationale pour la Cour pénale internationale a été constituée par un petit groupe d'organisations vouées à la protection des droits de l'homme, le 10 février 1995, à New York. Elle est présidée par William Pace (*World Federalist Movement*) et animée par un « comité de pilotage » informel. Amnesty International et la Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme sont à la fois membres de ce comité de pilotage et du bureau de la Coalition française pour la CPI.
6. L'Assemblée générale de l'ONU a décidé en 1995 la création d'une commission préparatoire chargée de concevoir un projet de texte sur la base des travaux antérieurs de la Commission du Droit International. Dans la perspective de la conférence internationale à venir, six comités préparatoires se sont réunis entre mars 1996 et avril 1998.
7. Sur les questions en suspens, les enjeux de la transposition en droit interne, de la nomination et de l'élection des juges de la CPI, voir le numéro de juin 2002 de la *Lettre de la FIDH* : « 1^{er} juillet 2002 : la Cour pénale internationale, enfin ! », en

Les ONG françaises se sont ralliées quant à elles assez tardivement au mouvement. Les plus importantes se sont réunies en un collectif informel vers la fin de l'année 1997 pour faire évoluer les positions de la France à la veille de la Conférence de Rome, positions jugées trop timorées. Les tentatives de concertation entre les deux parties ont toutefois été handicapées par les aléas du processus de prise de décision, qui impliquait différents segments de l'exécutif. Il en a résulté un antagonisme qui est allé croissant malgré l'assouplissement graduel de la France avant la Conférence. Cet antagonisme a culminé avec l'introduction par la délégation française à Rome de l'article 124 du Statut. Cette disposition, dite de l'*opting out*, permet à tout Etat, au moment où il ratifie la Convention, « de décliner la compétence de la Cour pendant sept ans pour les crimes de guerre qui pourraient être commis par ses nationaux »⁸. En raison de l'impunité de fait qu'elle assure, selon les ONG, aux auteurs de crimes de guerre, cette disposition a été au cœur de la campagne menée par la Coalition française⁹ ; elle continuera par la suite à peser sur les relations entre ce collectif et les autorités, et ce jusqu'à la ratification par la France du Statut en juin 2000... avec déclaration de l'article 124 !

Bien que l'action de la Coalition se soit poursuivie au-delà de cet épisode pour accompagner notamment les négociations de New York et la transposition du Statut en droit pénal français, c'est essentiellement ce bras de fer entre ONG et administration qui fera l'objet de la présente réflexion. Cette étude se focalise donc sur la période qui s'étend entre les premières réunions du collectif des ONG françaises et la ratification du Statut de Rome par le Parlement. L'étude rétrospective de cette phase permet, sans prétendre évaluer *a posteriori* la « rationalité » ou la « lucidité » des acteurs, de tirer des conclusions quant à l'adéquation des tactiques employées. Il est nécessaire pour ce faire de considérer tant l'écart objectif entre buts

- particulier p. 8-14. Sur les questions relatives aux manœuvres américaines, voir le Rapport de position de la FIDH : *Non à l'exception américaine* (septembre 2002).
8. C'est-à-dire que les ressortissants d'un Etat ayant déclaré l'article 124 ne pourront être inculpés par la Cour pour crimes de guerre, dont la définition peut comprendre des actes isolés (à l'inverse des crimes de génocide et des crimes contre l'humanité). Cf. Bourdon (W.), Duverger (E.), *La Cour pénale internationale. Le Statut de Rome introduit et commenté*, Paris, Seuil, 2000, p. 296-300.
9. Dans ses statuts, la Coalition française précise que son objet est « de mener des actions en faveur de la mise en place de la Cour Pénale internationale et de son fonctionnement effectif et indépendant, notamment la ratification par la France du Statut ». Sa « charte d'action » stipule expressément qu'il s'agit d'œuvrer « pour que la France ratifie le Traité de Rome sans adhésion à son article 124 ».

affichés et résultats obtenus, que les perceptions qu'ont les acteurs du succès de leur engagement. A l'observation, il apparaît pour l'essentiel que l'impact de la mobilisation de la Coalition française pour la CPI a été faible en raison de l'inadaptation des ressources et des savoir-faire mis en œuvre par les ONG à une situation de « verrouillage » de la décision au plus haut niveau de l'exécutif. En effet, la stratégie de la Coalition, principalement fondée sur une dénonciation virulente de l'article 124, a restreint les possibilités de coopération avec une administration dont les représentants s'affirmaient ouverts au dialogue et désireux de convaincre du bien-fondé de ses choix. L'absence d'opportunités de négociation résultant de cette confrontation semble ainsi avoir retiré à la Coalition la possibilité d'influencer en amont le sort de la Cour.

Pour cerner la complexité de cette mobilisation, quatre aspects, répondant approximativement à son déroulement chronologique, seront successivement abordés : la mise en coalition proprement dite, la construction d'un discours commun aux coalisés autour de l'article 124, le déploiement dans l'espace public d'une campagne de « scandalisation », et enfin la résistance des instances gouvernementales à cette pression.

La mise en coalition

La majeure partie des représentants d'ONG interviewés dans le cadre de cette recherche décrivent la mise en coalition comme un mouvement de convergence spontané, émanant simultanément de grandes associations françaises. Dater avec exactitude la genèse de ce regroupement est dès lors extrêmement difficile. Certains témoignages attribuent néanmoins la première initiative en ce sens à William Bourdon, à l'époque président de la Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme (FIDH) et, à ce titre, membre du « comité de pilotage » de la Coalition internationale¹⁰. Émise à la fin de l'année 1997 alors que le scepticisme concernant l'avènement de la Cour est levé par l'annonce de la Conférence de Rome, l'idée rallie d'abord les ONG françaises les plus impliquées sur le plan international (Amnesty France, la FI-ACAT, Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières, Action Contre la Faim...).

10. Interrogé, William Bourdon déclare toutefois ne plus se souvenir des circonstances exactes de cette initiative et affirme que l'idée d'une coalition s'est imposée pour tous, à un moment donné, comme une évidence nécessaire.

Les premières réunions, à l'hiver 1997/1998, ont lieu sur une base informelle. La décision de donner un cadre légal à la Coalition suit la Convention, où les positions françaises avaient alarmé les ONG. Les instances de la Coalition internationale suggèrent alors aux associations françaises, qui connaissent les points de blocage de la décision politique de Paris, de s'organiser pour obtenir aussi vite que possible la ratification sans l'article 124 :

« La Coalition internationale a poussé la France à créer une Coalition française, parce qu'on sentait bien que la France était probablement un élément déterminant dans le cheminement pour une Cour Pénale Internationale, et qu'il fallait débloquer un certain nombre de choses au niveau des pouvoirs publics » (Entretien avec une responsable de ACF, 12 février 2001)

Confirmant cette version, William Bourdon n'hésite pas à qualifier la Coalition française de véritable « fille de la Coalition internationale »¹¹. La suggestion de mise en coalition est d'autant plus facilement adoptée que ce type de regroupement n'a rien d'indébit pour la plupart des ONG françaises.

En effet, la constitution de réseaux d'organisations non-gouvernementales autour de thématiques précises (*issue networks*) est aujourd'hui un phénomène courant tant au niveau national qu'international¹². Ces réseaux (dénommés coalitions, ligues, alliances, fédérations, congrès, conseils, unions, conférences...) rassemblent des organisations partageant des valeurs proches et des préoccupations similaires, et tendent à la mise en commun des ressources de chacun (informations, moyens logistiques) dans la perspective de peser sur les circuits institutionnels de la décision politique¹³. En France même, les associations conjuguent fréquemment leurs efforts, sur des questions locales (double peine, vote des étrangers...) mais, aussi, de plus en plus souvent, transnationales (désertification, peine de mort...). Les organisations de défense des droits de l'homme et humanitaires ont donc l'habitude de se retrouver dans les mêmes combats. On peut citer à titre d'exemple le collectif « Article 1^{er} », constitué à l'occasion du

11. Entretien avec William Bourdon (21 janvier 2003).

12. Cf. Ritchie (R.), « Coordinate ? Cooperate ? Harmonise ? NGO Policy and Operational Coalitions », in Weiss (T.), Gordenker (L.) (eds.), *NGOs, the UN and global governance*, Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1996, p. 177-188.

13. Margaret Keck et Kathryn Sikkink caractérisent ainsi les réseaux d'ONG transnationaux : « A transnational advocacy network includes those relevant actors working internationally on an issue, who are bound together by shared values, a common discourse, and dense exchanges of information and services ». Cf. Keck (M.) et Sikkink (K.), *Activists beyond Borders. Advocacy Coalitions in International Politics*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1998, p. 2.

cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui organise, en décembre 1999, un Forum public sur l'impunité et adopte à cette occasion une motion réprochant le recours à l'article 124¹⁴. Or, les listes des membres des deux coalitions se recoupent en grande partie : on y retrouve l'ACAT, ACF, MDM, MSF, Handicap International, la Ligue des droits de l'homme, Terre des hommes, Amnesty France, Survie... En se mobilisant pour la CPI, ces associations n'ont fait donc que mettre en œuvre un savoir-faire routinisé en matière de constitution de réseaux, et reproduire des démarches employées pour la défense de causes semblables.

Après quelques rencontres visant à définir la base commune, les statuts de l'association « Coalition française pour une Cour pénale internationale » sont déposés le 23 décembre 1998. Elle compte alors 25 membres fondateurs ; les adhérents sont au nombre de 38 en juin 2000 (date de la ratification du traité par la France) et 41 au début de l'année 2003. Aux dires d'une représentante de la FIDH, c'est la plus importante coalition française qui se soit constituée jusqu'à présent.

« La Coalition française, c'est quand même, très certainement (...) la plus grande coalition nationale, la plus représentative, puisque c'est pas que des ONG ; il y a des corps professionnels, des syndicats (...) du Barreau de Paris à la FEN. Pour ça, cette coalition est quand même extraordinaire. » (Entretien avec une représentante de la FIDH, 13 janvier 2003)

Comme le souligne cette citation, les dimensions de la coalition se conjuguent, dès l'origine, avec une composition très hétérogène : elle rassemble des associations tant locales que nationales ou transnationales, des syndicats professionnels, des organisations de juristes, des humanitaires... Leurs motivations, telles qu'elles ressortent des entretiens réalisés, sont également très diverses. Certaines associations étaient « naturellement » concernées par la justice pénale internationale. C'est le cas entre autres de la FIDH, d'Amnesty France, de la FI-ACAT (Action des chrétiens pour l'abolition de la torture), ou encore de SOLIMA (Solidarité avec les mères de la Place de Mai), dont une des missions est la lutte contre l'impunité ; Jean Follana (Amnesty), président de la Coalition française, qualifie ainsi l'engagement de son association pour la justice internationale de « *congénital* »¹⁵. Les ralliements d'organisations de juristes (le Syndicat de la magistrature, le Barreau

14. Jean Follana intervient d'ailleurs dans le cadre de ce Forum au titre de président de la Coalition française pour la Cour pénale internationale.

15. Entretien avec Jean Follana (6 décembre 2000).

de Paris, la Confédération nationale des avocats, la Fédération nationale des Unions de jeunes avocats...) peuvent se comprendre par une convergence entre les buts de la Coalition et leur idéologie professionnelle. A titre d'exemple, Avocats sans Frontières a décidé de prendre position sur tout ce qui concerne la justice pénale internationale, après avoir « constaté des atteintes à un certain nombre de grands principes au premier rang desquels le principe du libre choix de son avocat »¹⁶. Les humanitaires « urgentistes » affirment quant à eux avoir été conduits par leurs expériences sur le terrain et par leurs témoignages auprès des Tribunaux Pénaux du Rwanda et de l'ex-Yugoslavie à s'intéresser à la Cour en constitution, non sans réflexion dans certains cas. Après avoir rappelé les multiples incidents qui avaient émaillé la coopération de MSF avec les tribunaux *ad hoc*, l'un des juristes de l'organisation explique ainsi les hésitations de celle-ci avant de rejoindre la Coalition.

« Il faut bien avoir conscience que pour nous, la défense du droit international humanitaire, c'est pas devant les tribunaux [...] parce que là c'est du post-mortem, ça ne nous intéresse pas. » (Entretien avec un représentant de MSF, 6 décembre 2000)

Médecins du Monde a eu moins de réticences à embrasser la cause de la CPI.

« La vocation de MDM, c'est de soigner et de témoigner. C'est-à-dire que le soin (...) n'a d'intérêt que si on peut apporter témoignage de ce qu'on a vu pour que cette action de soin soit restituée dans un cadre plus global. (...) Médecins du Monde n'a pas eu le même dilemme que d'autres associations. » (Entretien avec un responsable de MDM, 13 février 2001)

Certaines adhésions, enfin, peuvent paraître réellement inattendues, comme celles de la Fédération de l'Education Nationale, de l'Union pour l'Europe Fédérale ou de l'Observatoire International du Droit à la Bioéthique et de la Biomédecine. Interrogés sur les raisons de cette capacité de la coalition à fédérer, les acteurs privilégient comme facteur explicatif le caractère consensuel et universel des valeurs défendues par la Coalition (le droit, la justice, la vérité, la paix...), qu'une représentante de la FIDH assimile aux « valeurs de la société civile »¹⁷ et William Bourdon à un « thème de

16. Entretien avec un représentant d'Avocats sans frontières (10 février 2001).

17. Entretien du 22 novembre 2000.

citoyenneté mondiale »¹⁸. Pour un responsable de MDM, plus prosaïque :

« La coalition était un petit peu hétéroclite parce qu'il y avait un sujet majeur et non partisan (...). Tout le monde peut être réuni sur un sujet de ce style (...). Donc je pense que c'était un souci de justice qui avait réuni toutes ces associations ». (Entretien avec un responsable de MDM, 13 février 2001).

Parallèlement aux vocations et aux doctrines des associations en tant que telles, le facteur purement individuel ne doit pas être négligé : c'est parfois l'enthousiasme d'une seule personne qui détermine l'adhésion et le degré de participation de son association. Les contacts réguliers et amicaux entre militants permettent aux initiatives, non seulement de se propager, mais de toucher les acteurs les plus à même de s'engager. Les fondateurs de la Coalition française pour la CPI nient d'ailleurs avoir volontairement recherché de nouvelles adhésions ; la rumeur et les discussions informelles ont suffi selon eux à déclencher l'apparition de candidatures « spontanées ».

« En général, on n'a jamais démarché, mais c'est les organisations qui envoient des lettres pour faire partie de la coalition. (...) Je ne crois pas qu'on ait jamais démarché, sauf à ce que les membres individuels rencontrent telle ou telle personne et disent : "Écoute, ce serait bien que vous soyez impliqués sur ce combat-là". » (Entretien avec un responsable de la FDH, 13 janvier 2003)

L'existence d'une « toile » de liens interpersonnels entre militants de l'espace associatif et syndical, et celle de carnets d'adresse particulièrement fournis sont autant d'éléments qui permettent de mieux comprendre le ralliement à la Coalition de mouvements *a priori* peu concernés par la défense de la justice pénale internationale.

Pareille hétérogénéité n'est évidemment pas sans conséquence sur le fonctionnement de la Coalition, dont l'unité d'action apparaît étroitement liée à l'acceptation par tous d'un langage commun. Il n'est donc pas étonnant de voir qu'en lançant sa première campagne en faveur de la ratification du statut de Rome, la Coalition élabore un discours extrêmement homogène de dénonciation de l'article 124.

18. Entretien avec William Bourdon (21 janvier 2003).

L'appel au scandale

Toute coalition de cause (*advocacy coalition*) est amenée à développer un discours propre, un « cadre d'interprétation »¹⁹ de la situation qu'elle entend modifier. Ce cadre d'interprétation établit le sens de la mobilisation, guide la production de la « littérature » du mouvement et prépare la recherche de soutiens. A la façon des « systèmes de croyances » de Paul Sabatier, il est formé « de valeurs fondamentales, de représentations sociales de la réalité tendant à l'expliquer, de perceptions de cette réalité incluant la définition de ce qui pose problème et l'évaluation des divers instruments de résolution du (ou des) problèmes »²⁰. Réaffirmant les valeurs partagées par les membres de la coalition, il rend également lisible l'action collective en désignant les « injustices », en imputant des responsabilités et en définissant des solutions. Si parfois la formation d'une grille de lecture commune est l'objet de conflits, il semble que cela n'ait pas été le cas au sein de la Coalition française pour la Cour pénale internationale, dont le discours se cristallise dans la foulée de la Conférence de Rome dans le droit fil de la violente réaction de la Coalition internationale. Le contenu de ce discours, qui s'articule principalement autour de l'article 124, reflète le sentiment d'indignation qu'inspire aux ONG l'attitude de la France²¹. Les associations fondatrices de la Coalition française se veulent ici le relais de la « société civile internationale », qui voit dans cette disposition un symbole de l'arbitraire étatique et un encouragement implicite aux régimes hostiles à la Cour.

« Le rôle de la société civile internationale est loin d'être achevé. Il nous faut continuer à aiguillonner les Etats, le nôtre, pour qu'il renonce à utiliser les dispositions de l'article 124, c'est-à-dire cette franchise pour les criminels de guerre. » (Bourdon (W.), « Rôle de la société civile et des ONG », in *La Cour pénale internationale*, Paris, La Documentation Française, 1999, p. 89-95)

19. Cf. Snow (D.), Rochford (E.), Worden (S.), Benford (D.), « Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation », *American Sociological Review*, n°4, 1986, p. 464-481 ; Goffman (E.), *Les Cadres de l'expérience*, Paris, Minuit, 1991.

20. Bergeron (H.), Sured (Y.), Valluy (J.), « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, n°41, 1998, p. 203.

21. Comme l'exprime William Bourdon au sortir de la Conférence : « On n'est pas surpris par la position des Etats-Unis, mais on ne peut qu'être honteux de celle de la France » (Cité par *Le Monde*, 19-20 juillet 1998).

Entre la Conférence de Rome et la ratification, le message de la Coalition est essentiellement tourné vers la mise en exercice de la position de la France sur ce point. Elle privilégie ainsi une « stratégie de scandalisation » et s'oriente vers les adhérents des différentes organisations, les médias, le Parlement et les plus hautes autorités de l'exécutif. Le registre argumentatif « moral », correspondant aux valeurs des membres, coexiste toutefois avec un registre plus modéré et attentif au discours de la souveraineté tenu par les partisans d'une version minimaliste de la justice pénale internationale. Ce dernier registre est plus particulièrement destiné aux administrations et à l'exécutif, avec qui il faut éviter de rompre les ponts alors que se poursuivent à New York des négociations déterminantes sur les textes d'application du Statut de Rome²².

Comme le montre Alain Garrigou, la scandalisation est une entreprise de qualification de la réalité²³. Il s'agit de « dévoiler » des « faits » (ici, l'attitude de la France pendant et après Rome) et de les caractériser en les mettant en rapport avec une ou plusieurs normes supérieures reconnues, au moins officiellement, par tous. L'intérêt moral que représente la justice pénale internationale, dont les ONG se font les porte-parole, est opposé aux intérêts particuliers des Etats que défend la France. Celle-ci est attaquée pour son hypocrisie lors de l'introduction de l'article 124, pour l'impunité potentielle qu'elle offre aux criminels de guerre, et pour son intention supprimée de « couvrir » des agissements délictueux de son armée au cours d'opérations à l'extérieur. Il s'agit donc d'un discours de stigmatisation des pratiques de dissimulation et des calculs de puissance.

L'article 124, élaboré par la France et inséré dans le Statut sous sa pression, avait été présenté comme le moyen de persuader certains gouvernements de signer le Traité malgré leurs réticences par rapport aux crimes de guerre, et de favoriser ainsi le ralliement du plus grand nombre dans un souci d'universalité²⁴. Or, font valoir les ONG à l'époque, seule la France a manifesté son intention d'en faire usage²⁵. Il leur apparaît ainsi que cette disposition vise

22. Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'une majorité de ces associations travaille régulièrement avec l'administration sur d'autres dossiers.

23. Cf. Garrigou (A.), « Le scandale politique comme mobilisation », in Chazel (F.) (dir.), *Action collective et mouvements sociaux*, Paris, PUF, 1993, p. 183-191.

24. L'universalité de la Cour reste en effet à l'heure actuelle hypothéquée par le fait que les pays ayant ratifié se situent essentiellement en Europe, en Afrique et en Amérique du Sud.

25. De fait, la France est restée pendant longtemps le seul pays à avoir recouru à l'article 124 lors de la ratification du Statut ; elle a été depuis rejointe par la Colombie.

essentiellement à rassurer l'armée française : « Avec l'article 124, la France n'a rallié que ses militaires »²⁶. L'Etat-major et le ministère de la Défense sont donc particulièrement mis en cause.

« C'est le ministère de la Défense qui a joué son jeu là-dedans, qui a pesé sur les Affaires étrangères. Parce qu'il y a eu une pression de nos militaires qui ont été dans plusieurs missions, notamment en Bosnie, et ils y ont laissé des plumes. » (Entretien avec un responsable de la Ligue des droits de l'homme, 8 février 2001)

La Présidence de la République est également soupçonnée d'être intervenue pour influencer le gouvernement dans le sens des revendications de l'armée. Les autorités françaises sont ainsi accusées d'avoir fait hypocritement primer de simples considérations de politique interne sur la marche du droit international.

Le deuxième thème auquel s'attachent les militants français est celui de l'impunité offerte aux militaires. Dans un article-interview paru dans *Le Monde* du 21 juillet 1998, Françoise Saulnier, émissaire de MSF à Rome, déplore que l'on ait « remis au centre le consentement des Etats (...) le fait d'exiger leur consentement revient à entériner le droit de tuer »²⁷. L'article 124 est retraduit comme une « garantie d'impunité pour les crimes de guerre »²⁸ des soldats français sur des théâtres extérieurs. Significativement, l'ACAT (Action des chrétiens pour l'abolition de la torture) adresse le 29 novembre 2000 une lettre ouverte au Président de la République où, évoquant la polémique sur le rôle de l'armée française pendant la guerre d'Algérie, elle demande simultanément à Jacques Chirac de se prononcer publiquement contre la torture et de renoncer à l'article 124.

Enfin, derrière la volonté de sauvegarde individuelle des soldats français contre les éventuelles attaques abusives de la justice et des médias, est discernée l'intention de perpétuer les pratiques de diplomatie secrète, menacées par les pouvoirs inquisitoriaux de la Cour. William Bourdon, dans une interview donnée au quotidien *Libération*, défend le rôle de moralisation de la politique internationale que la Cour, selon lui, est appelée à jouer.

« Je crois non seulement que la Cour peut dissuader des bourreaux potentiels, mais qu'elle peut avoir des vertus pédagogiques extraordinaires

26. *La lettre de DIH*, juin 99. DIH-Mouvement de protestation civique est une association basée en Haute-Loire.

27. « Vingt ans d'impunité, selon Médecins sans frontières », *Le Monde*, 21 juin 1998.

28. Lettre de Survie aux parlementaires et au Président de la République, avril 1999.

obligeant les gouvernements occidentaux, et notamment la France, à mener une politique étrangère plus transparente. » (Interview à *Liberation*, 15 juin 1998)

Survie, organisation prônant l'assainissement des relations franco-africaines, voit dans l'article 124 l'expression du besoin de masquer les agissements de l'armée française sur ce continent.

« La Cour pénale internationale ôterait toute marge de manœuvre aux futures interventions extérieures de l'armée française, en Afrique principalement. L'Etat-major ferait comprendre que certains officiers, ne se sentant plus couverts, refuseraient de partir en terrain sensible. » (Tract de *Survie*, avril 1999)

Cet argumentaire triangulaire transforme la position de la France en « scandale » lorsqu'il démontre la violation, non de normes juridiques, puisque l'article 124 a été régulièrement adopté, mais de normes morales : transparence, responsabilité, honnêteté. Mais cette stratégie de scandalisation, qui suscite pour le moins le ressentiment de ceux qui en sont les victimes, met les dénonciateurs dans une position inconfortable. En effet, ces derniers restent par ailleurs engagés dans une démarche de négociation avec les promoteurs de l'*opting out*. Le discours de la Coalition est donc nuancé en vue de modérer la tension avec l'exécutif et de préserver des points de contact avec lui. Elle en vient à recourir, conjointement à sa prise de position morale, au registre de la souveraineté adopté par les autorités françaises. Il ne s'agit toutefois pas de rejoindre les détracteurs de la Cour mais de les vaincre sur leur propre terrain.

Les arguments changent ici de nature. Les ONG entreprennent de faire la preuve de leur connaissance du droit et de la politique internationale afin de démontrer l'inanité des craintes que soulèvent les pouvoirs de la Cour, comme l'exprime joliment l'organe de l'association DIH : « Dans la *Lettre au Président de la République*, nous essayons (...), en termes courtois, de mettre en évidence le ridicule de la prudence française pour son armée »²⁹. Les membres de la Coalition, dans leurs courriers aux parlementaires, aux ministres et au Président de la République, font valoir le principe de complémentarité et la primauté de juridiction des tribunaux nationaux, la primauté dans certaines limites des lois d'amnistie nationales, l'intervention dans la procédure prévue d'une chambre préliminaire (suggérée par la France) chargée d'écarter les plaintes manifestement abusives, la possibilité d'opposer le secret défense à la Cour, le droit

pour le Conseil de sécurité de suspendre les instructions, etc. Tout ceci a évidemment pour but de conter ceux qui se font les porte-parole de la souveraineté en établissant que le texte ne la menace pas ; comme le souligne ironiquement la *Lettre* de la FIDH, « Les militaires français n'ont rien à craindre du Statut, tant à été incorporé florilège de mécanismes permettant pour l'essentiel aux Etats d'avoir le dernier mot »³⁰. Les ONG mettent également en avant le discrédit de la diplomatie française et les soupçons sur l'armée qui résulteraient de la déclaration de l'article 124. Bref, tout en attaquant de manière très dure la position de la France, les adhérents de la Coalition s'attachent à ne pas rompre tous les ponts avec les autorités exécutives et à donner des arguments politiques aux éventuels soutiens de la Cour, notamment au Parlement.

Ce compromis entre discours de morale et de souveraineté, entre position de principe et tactique argumentative, traduit la volonté de la Coalition de ne pas jouer sur le seul registre de la contestation à laquelle même la stratégie de scandalisation. Toutefois, très vite, les tentatives de concertation avec les autorités sont entravées par la virulence de la Coalition. La dénonciation publique domine donc l'action de la Coalition au détriment d'une stratégie de coopération avec les pouvoirs publics, au moins jusqu'à la ratification du Statut en juin 2000.

Cette évolution est, comme souligné plus haut, liée à l'antagonisme né à Rome entre une grande partie des ONG et la délégation française. Elle correspond également aux ressources et aux savoir-faire dont disposent les membres de la Coalition.

La Coalition en campagne

Les fondateurs de la Coalition française ont donc adopté une structure peu contraignante, où la volonté de chacun détermine l'intensité et les modalités de son engagement³¹. Cette forme est d'ailleurs la norme en matière de coalitions : dans un contexte où la

30. *La Lettre de la FIDH*, n°32, février 2000, p. 7.

31. Le choix de cette organisation peu contraignante est partiellement imposé par le manque de moyens matériels qui empêche la mise en place d'une administration stable. La Coalition est en fait présidée par un bénévole, Jean Follana (représentant d'Amnesty France) ; ses coordinateurs successifs ont été, pour la plupart, des étudiants stagiaires en fonction pour de courtes périodes. Seule la FIDH a dédié un poste pour la justice pénale internationale ; encore la juriste concernée ne travaille-t-elle pas exclusivement sur la Cour.

pression que les ONG souhaitent exercer sur un ou des Etats se doit être la plus forte possible, ce système de coopération leur permet de bénéficier des multiples avantages du nombre et de la diversité sans les lier trop étroitement. Outre l'échange quasi permanent de l'information (à la fois nationale, locale et internationale) qui maintient toutes les organisations dans la course, ce nombre et cette diversité leur donnent le sentiment d'une représentativité et d'une légitimité certaines au travers de ce qui leur apparaît comme la mobilisation d'une large partie de la société civile.

Pratiquement, dans le cas de la Coalition française, cette organisation souple ne repose pas tant sur la centralisation des initiatives que sur une coordination souple au moyen d'une « charte », établie lors du dépôt des statuts, et qui laisse une entière liberté aux membres quant aux modalités de leur action. Ces derniers conservent « l'entière liberté de parler en [leur] nom propre », à condition que leurs prises de parole sur le sujet soient doublées de la mention d'appartenance à la Coalition. Par ailleurs, leurs actions doivent être portées à la connaissance de la Coalition, plus particulièrement de son Bureau qui regroupe les associations les plus importantes, les plus engagées sur la question de la CPI, et les mieux dotées en termes de compétences et de ressources.

Ainsi, la Coalition française se caractérise par l'absence d'un répertoire d'action unifié : chacun peut mener le combat selon les outils qu'il maîtrise et dans sa sphère d'intervention usuelle. Alors qu'un certain nombre d'organisations étudiées se consacrent à des campagnes de tracts et de courrier, d'autres tentent de maintenir le contact avec les administrations et les cabinets ministériels pour surveiller les progrès des procédures de ratification et des négociations de New York ; ceci assure à l'ensemble de la Coalition une multitude de canaux d'accès à la décision pour mener la campagne la plus large possible.

Cette diversité des approches reflète l'inégale distribution des ressources et la division *de facto* du travail au sein de la Coalition. Classiquement, les liens informels avec l'administration, la détention de positions institutionnelles dans des organes consultatifs, la connaissance des arcanes de la diplomatie, l'expertise juridique, l'accès à l'information permettent de s'insérer dans les circuits de la décision et, éventuellement, de prendre part à celle-ci ; à l'inverse, les réseaux d'adhérents, les connections dans la presse, le crédit auprès de l'opinion publique ouvrent la voie aux campagnes publiques de dénonciation. Il serait évidemment simpliste de proclamer l'existence de deux démarches alternatives, parmi lesquelles chaque

organisation ferait son choix en conscience. Seul un nombre restreint de groupes, comme on l'a suggéré, ont « les moyens » et « l'habitude » de démarcher directement auprès des administrations³² et de mettre en œuvre ce que nous appelons plus haut une stratégie de coopération. Par contre, les associations membres sont toutes familières des lettres ouvertes, pétitions, campagnes de presse qui constituent traditionnellement le support des stratégies de « scandalisation ». Elles vont ainsi user largement des savoir-faire qui sont les leurs pour réclamer la ratification rapide du Statut et en particulier l'abandon de l'article 124.

La scandalisation amène, comme toute forme de mobilisation, à rechercher des alliés pertinents. Plus précisément, elle cherche par la stigmatisation publique de pratiques précédemment dissimulées ou jugées innocentes à « l'opinion » - en prenant pour cible les médias, les militants d'un mouvement, ou la population dans son ensemble - à exercer une pression indirecte sur l'objet de la dénonciation (en l'occurrence, le gouvernement et la Présidence).

Les méthodes de la dénonciation sont rodées. La presse est la première visée. Les associations les plus influentes utilisent leur carnet d'adresses et leur crédit pour faire de l'attitude de la France envers la Cour un enjeu (*issue*).

« L'essentiel des actions ça a été au niveau de la presse. Chacun à la mesure de ses moyens a fait paraître des articles dans la presse, avec des conférences de presse (...) Quand on fait un communiqué de presse et qu'on sollicite les médias, c'est pour un point qui nous importe et ils le savent. Ils écoutent ce qu'a à dire ACF. Donc là, on n'a jamais de problème. » (Entretien avec une responsable d'Action contre la faim, 12 février 2001)

Déjà, à Rome, les ONG françaises entreprennent d'émettre des communications de presse régulières et très critiques sur le rôle de la délégation française dans les négociations. Toutefois, peu de médias accordent au départ une grande attention à ce dossier, en raison notamment, selon les associations, de son extrême technicité. L'audience des ONG s'élargit cependant considérablement à partir de l'affaire Pinochet, qui soulève et met en première page des problèmes tels que la compétence universelle, les conflits internationaux de juridiction, l'immunité des chefs d'Etat... Jean Follana, président de la Coalition, peut ainsi participer à l'émission radiophonique

32. Ces démarches sont déléguées aux organisations les plus connues et les plus à même de suivre les questions juridiques : la FIDH, Amnesty international, MDM, MSF...

« Le téléphone sonne »³³ et débattre à une heure de grande écoute, aux côtés de Robert Badinter, du caractère néfaste de l'article 124.

Le recours aux médias a pour but premier de façonner les termes du débat dans un sens favorable aux intérêts de la mobilisation. Or, les journaux les plus disposés à retransmettre le message de la Coalition (essentiellement *Le Monde*, *La Croix* et *Libération*) sont acquis par avance à la grille de lecture de ONG. Les articles de Claire Tréan, du *Monde*, sont très éclairants quant à l'adhésion implicite des médias à la cause de la justice pénale internationale face aux filiosités de la France ; ces positions ont pu alimenter auprès de certains responsables politiques ou militaires l'idée d'une collusion entre la presse et les ONG³⁴. L'homogénéité des cadres d'interprétation, y compris dans l'imputation de la responsabilité de l'article 124 aux militaires, ne peut toutefois être conçue comme le résultat d'une confiance aveugle des journalistes envers les ONG. En effet, ces derniers sollicitent également les analyses de la presse, appuyées par des sources propres, pour construire leur argumentaire ou pour donner des gages d'objectivité aux destinataires de leurs tracts, courriers, etc. Il ne s'agit donc pas, en l'occurrence, d'une relation à sens unique où les médias seraient le réceptacle du discours de la Coalition sur la Cour pénale internationale, mais d'une relation de circularité dans laquelle les cadres d'interprétation du réel convergent et se confortent.

À côté des médias, l'interpellation directe des responsables politiques est l'arme principale des membres de la Coalition, surtout ceux qui disposent, comme la Ligue des droits de l'homme, l'ACAT ou encore Amnesty, d'importants réseaux d'adhérents. Les campagnes de courrier en direction des parlementaires, du Premier ministre ou du Président de la République se sont succédées, ponctuant chaque étape du processus de ratification d'un rappel à l'ordre³⁵. Les cibles

privilegiées de ces courriers sont les députés, en raison de leur attention aux groupes et associations de leur circonscription. Les filières des membres de la Coalition peuvent ainsi aisément mettre en avant leur pouvoir supposé d'influence sur l'opinion locale par le biais de rencontres, de distributions de tracts, de pétitions ou d'envois de lettres, technologies largement routinisées³⁶. La force de ces interpellations est censée être d'autant plus grande que, d'après les termes de la Charte déjà évoqués, les prises de position des adhérents de la Coalition doivent préciser leur appartenance à celle-ci. Or, parmi les membres se trouvent des organisations qui, quoique moins actives, représentent un poids électoral ou symbolique non négligeable pour les élus d'une certaine sensibilité politique, tel le syndicat FEN.

Sollicités localement, les députés ont parallèlement fait l'objet de démarches de sensibilisation directes au niveau parisien, avec notamment des demandes de rendez-vous auprès des chefs de groupes parlementaires pour les inciter à la vigilance. La LDH a également tenté de mobiliser ses militants siégeant au Palais Bourbon, qui composent l'« intergroupe des parlementaires ligueurs ». Les représentants de la Coalition ont pu s'exprimer plus officiellement dans le cadre des auditions menées par les rapporteurs du projet de loi à l'Assemblée nationale et au Sénat. Les deux rapports se sont d'ailleurs fait l'écho des préoccupations des ONG quant à l'article 124 en reprenant l'essentiel de leurs arguments³⁷. Lors du vote final, la majorité des porte-parole des groupes dans les deux Chambres ont exprimé en des termes similaires leurs doutes à cet égard et demandé au gouvernement de revenir sur son intention de déclarer l'article 124.

Les associations ont donc largement réussi à diffuser, avec l'aide de la presse, leur interprétation de la position de la France. Ainsi, dans son rapport *Impunité et réconciliation* du 16 février 1999,

³³ Emission du 6 avril 1999.

³⁴ Il est étonnant de comparer la représentation que chacune des parties a du lien entre les médias et la Coalition. Alors que les membres de celle-ci se plaignent du manque d'intérêt des journalistes pour un sujet trop technique, certains officiels semblent considérer que les ONG ont tout pouvoir pour s'exprimer discrètement dans une presse fondamentalement hostile à l'administration.

³⁵ « Alors Survivie s'est mobilisée à travers des campagnes, parce que c'est notre moyen d'action. Le travail de campagne de Survivie a toujours à peu près le même schéma. C'est-à-dire, à partir du moment où nos objectifs généraux à Survivie c'est de faire évoluer dans un certain sens la politique française, on a des campagnes qui sont toujours un peu calculées sur l'interpellation des députés ou des pouvoirs politiques. Donc on est parti sur les mêmes bases au niveau de nos campagnes sur la Cour pénale internationale. Donc il y a eu quatre campagnes depuis 1998, et donc c'était une exposition de la

problématique avec une interpellation des députés. » (Entretien avec une responsable de Survivie, 8 décembre 2000)

³⁶ Les organisations les plus professionnelles diffusent ainsi des lettres types à leurs adhérents et leur précisent les procédés à respecter. « On distribue des petits quatrains, il y a un exposé de la situation, donc on donne à l'adhérent les moyens de comprendre quand même pourquoi il va intervenir. On dit ensuite quel est l'objectif et il a un modèle de lettre (...) Et puis on leur explique après comment ils doivent faire : les coordonnées du député, son e-mail... Il a un peu le *modus operandi*. » (Entretien avec une responsable de l'ACAT, 7 février 2001)

³⁷ Selon les mots de Pierre Brana, député et rapporteur du projet à l'Assemblée nationale, « On peut dire qu'entre les ONG et le rapporteur, il y a eu une parfaite symbiose » (Entretien, 6 février 2001).

la Commission nationale consultative des droits de l'homme (partiellement composée d'ONG) recommanda notamment « la ratification du statut de la CPI sans faire jouer la clause transitoire de l'article 124 ». Au cœur même de l'Etat, le Parlement a, « au nom du peuple français », reconnu, et en quelque sorte officialisé, le bien-fondé de la revendication de l'abandon de l'*opting out* :

« Dans les deux chambres, une large majorité qui transcendait les partis politiques a demandé au gouvernement de renoncer à se prévaloir de cette disposition (...) La représentation nationale, expression institutionnelle du peuple français, a voulu adresser au pouvoir exécutif un message fort. Ce message est très exactement celui exprimé par nos associations, dont le nombre et la diversité offrent un panorama complet des sensibilités et des actions citoyennes. » (*Lettre ouverte de la Coalition au Président de la République et au Premier ministre, parue dans Libération, 25 avril 2000*).

L'action de cette entreprise de scandalisation peut dès lors apparaître aux yeux de certains membres de la Coalition comme un « formidable succès »³⁸, dans la mesure où, lors de l'examen de la loi au Parlement, Hubert Védrine a laissé entendre que la France pourrait renoncer à l'article 124 avant la période de sept ans, si la Cour semble, à l'expérience, présenter les garanties nécessaires pour les soldats français.

La démarque de scandalisation a donc, d'une certaine manière, fonctionné : le « cadre d'interprétation » des ONG a prévalu, et les soutiens recherchés (adhérents, médias, Parlement) ont répondu positivement. La satisfaction des membres de la coalition à cet égard rappelle celle que peuvent ressentir les organisateurs d'une manifestation bien suivie, en dehors même des conséquences politiques de cette dernière : le sentiment de s'être conformé aux objectifs ou aux valeurs de l'organisation et d'avoir sensibilisé un grand nombre de personnes est en effet une gratification non négligeable de l'action. L'objectif principal des ONG, la non-déclaration de l'article 124, n'a pourtant pas été atteint. Pour le comprendre, il n'est pas suffisant d'analyser les caractéristiques de la Coalition ; il faut également prendre en compte celles du processus gouvernemental de décision sur ce dossier précis.

Le verrou

Les ONG admettent leur échec à contrer l'article 124 et, paradoxalement, affirment avoir prévu cette issue.

« Vous savez, nous ne nous sommes jamais fait beaucoup d'illusions. Ni ici, ni à la Coalition (...) On a au moins posé le problème. » (Entretien avec un responsable de la LDH, 8 février 2001)

Cette impression nous a été confirmée à maintes reprises, parfois plus catégoriquement.

« L'enjeu principal qui était l'article 124, a été perdu. Je pense, pour être plus nuancé, que de toute façon, même si on était cent mille, ce ne serait pas arrivé parce qu'il y avait une telle pression aux plus hauts niveaux, notamment l'Élysée [...] et que donc l'article 124 était inévitable. » (Entretien avec un responsable de Médecins sans Frontières, 6 décembre 2000)

Ce jugement sans détours reflète le fait que l'Etat français semblait avoir, dès l'achèvement de la négociation de Rome, arrêté de façon définitive ses choix relatifs à la CPI. Cette inflexibilité ne s'explique pas simplement par la permanence d'une position intransigeante de la Présidence de la République³⁹, mais elle est étroitement liée aux rapports de force, évolutifs, qui ont présidé aux tractations entre les pôles de décision. La discrétion et la longueur de ces dernières expliquent d'ailleurs l'opacité prolongée de la position de la France.

Lorsque le projet d'une cour criminelle internationale revient à l'ordre du jour, au milieu des années 90, le ministère des Affaires étrangères saisit la Justice et la Défense. Une négociation interministérielle se met en place pour élaborer les positions et propositions de la France. Il s'avère alors que les postures des différentes administrations divergent significativement et nécessitent l'arbitrage de Matignon. Le premier arbitrage, rendu par Alain Juppé en 1996, résume les orientations, avancées, du ministère de la Justice, à l'avantage de celles développées par la Défense. Le travail interministériel reprend sur cette base, mais il connaît des inflexions nouvelles après le changement de majorité. Si le ministère de la

38. Entretien avec un responsable d'ACF (12 février 2001).

39. L'idée d'un axe Élysée / ministère de la Défense - armée a transparu très tôt dans les narrations des ONG et des médias. Déjà en septembre 1996, on pouvait lire : « La position de la France a suscité de nombreuses spéculations aux Nations Unies. Beaucoup en attribuent la responsabilité à l'armée française, cautionnée par l'Élysée » (*Le Monde*, 6 septembre 1996).

Justice perd le soutien des Affaires étrangères, il voit l'ensemble de ses propositions validées par les nouveaux arbitrages rendus en 1998 par Lionel Jospin, sauf sur les « points durs » du ministère de la Défense. Toutefois, cohabitation et domaine réservé obligent, un compromis entre Maignon et l'Élysée est nécessaire pour déterminer la position de la France, compromis qui exauce les dernières demandes de la Défense⁴⁰. La démarche de la France s'assouplit dès lors visiblement, tout en s'articulant autour du « souci que le Statut qui sera adopté par la Conférence à Rome présente des garanties de procédure qui mettent les soldats français engagés sur des théâtres extérieurs à l'abri d'attaques politiques d'une portée juridique injustifiée »⁴¹. Ainsi exprimé, ce souci devient la grande constante de la position française et sera sans cesse réaffirmé, certes à l'occasion de la Conférence de Rome, mais aussi jusqu'à l'aboutissement de la procédure de ratification près de deux ans plus tard. Il est également, comme le répètent aussi souvent que de besoin les officiels, au cœur de l'article 124⁴².

Cette reconstitution sommaire du processus décisionnel français, tel qu'il a fonctionné à propos de la CPI, explique que l'article honni ait pu être érigé en condition intangible à la ratification française. Il justifie par ailleurs que le gouvernement ait écarté les nombreuses réserves des parlementaires et maintenant le recours à cette disposition⁴³. Tant devant l'Assemblée que devant le Sénat, le ministre des Affaires étrangères a défendu l'opportunité du recours à l'article 124, précisant ne pouvoir que « confirmer la position des

autorités françaises »⁴⁴ et indiquant que cette position « a été arrêtée au plus haut niveau de l'État, par les plus hautes autorités »⁴⁵.

Lorsqu'elles se sont saisies du dossier de la Cour pénale internationale, les ONG ont eu tout d'abord un accueil relativement facile auprès de l'administration française, pourtant réputée fermée aux groupes de pression ; cela leur a permis de comprendre assez tôt les logiques à l'œuvre et de prévoir l'issue de leur combat. Concrètement, des relations régulières ont été établies aux niveaux formel et informel. Au premier, plusieurs réunions ont été organisées par les Affaires étrangères en vue d'une concertation entre ministères et ONG, à l'initiative des uns ou des autres. Au second, la présence de fonctionnaires ouverts aux associations, au Quai d'Orsay et Place Vendôme, ont autorisé la multiplication de contacts personnels de part et d'autre ; les rapports ont été néanmoins plus difficiles avec les représentants du ministère de la Défense⁴⁶.

Néanmoins, même les relations avec la Justice et les Affaires étrangères n'ont pu aboutir à un réel échange, les ONG s'étant tenues à des positions de principe intransigeantes et définitives. En affichant la transparence et la concertation, les ministères semblaient pourtant désireux de gagner les organisations militantes à leurs vues. Ils s'agissaient de :

« recueillir leurs suggestions, essayer de voir avec elles ce qui était faisable et ce qui ne l'était pas, expliquer parfois aussi pourquoi on ne retenait pas une proposition qui a priori était séduisante ». (Entretien avec une chargée de mission auprès du ministère des Affaires étrangères, 12 décembre 2000)

Il semble aussi que les ministères aient tenté d'instrumentaliser les associations dans le bras de fer qui les a parfois opposés. En reconstituant les récits, on peut estimer que le ministère de la Justice aurait tenté de se baser sur les positions des ONG pour montrer que l'opinion n'accepterait pas des vues plus en retrait que les siennes, alors que la Défense se serait appuyée sur leurs attaques médiatiques pour démontrer le bien-fondé de ses inquiétudes. Au-delà, il importerait également aux ministères d'obtenir le soutien des ONG au moins sur certaines des positions françaises, puis d'éviter sur

40. L'encouragement du Président Chirac semble s'être montré particulièrement attentif aux doléances et inquiétudes des militaires français, véhiculées par certains de ses conseillers eux-mêmes de formation militaire.

41. Marc Perrin de Brichambaud, chef de la délégation française à Rome, cité par *Le Monde*, 5-6 avril 1998.

42. Auditionné le 31 mars 1999 par M. André Dulait, rapporteur de la loi de ratification au Sénat, le directeur des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères explique que la France a renoncé à des positions « minimalistes », notamment le triple consentement : « Dès l'instant où elle bénéficierait de la disposition transitoire prévue par l'article 124, il n'était pas nécessaire de maintenir sa position restrictive. La principale inquiétude de la France tenait en effet aux risques de poursuites infondées, destinées à produire certains effets médiatico-politiques ». Cf. Dulait (A.), *La Cour Pénale Internationale : quel nouvel équilibre entre souveraineté, sécurité et justice pénale internationale ?*, Rapports du Sénat, n°313, 1998-1999, p. 73.

43. Cette marge de manœuvre dont a bénéficié l'exécutif provient à la fois de la structure du système politique français où le Parlement apparaît un acteur mineur notamment en matière de politique extérieure et d'une conjoncture de cohabitation précise où aucun parti ne semblait réellement désireux de désavouer quel que soit le Président, qui le Premier ministre.

44. Cf. *Journal Officiel-Débats de l'Assemblée nationale*, 2ème séance du 22 février 2000, p. 1107.

45. Cf. *Journal Officiel-Débats du Sénat* du 22 mars 2000, l'intervention finale de M. Védrine.

46. Par exemple, une réunion qui était programmée avant la ratification avec des officiers français a échoué en raison de la rétractation de ces derniers. (*Compte rendu de la réunion plénière de la Coalition* du 5 juillet 2000).

les autres que les organisations ne mènent des campagnes de presse critiques et dénonciatrices.

Les associations sont toutefois allées à l'encontre de ces attentes et les liens officiels se sont rapidement dégradés. Un rédacteur du ministère de la Justice oppose ainsi le niveau personnel, « où ça se passait très bien, parce que nous on essayait de les aider tant qu'on pouvait », et le niveau institutionnel, où « ça se passait (...) mal, parce que les ONG dénonçaient l'attitude réservée du gouvernement français, donc il y avait des clashes »⁴⁷. Les associations ont donc privilégié l'intransigence aux concessions que suppose la concertation. En outre, les possibilités de coopération ont été inhibées pour deux autres raisons issues de l'attitude de la Coalition.

D'abord, en raison de la généralité de leurs revendications et de leur attachement à de grands principes qui ne pouvaient être intégrés en l'état par les négociateurs, les ONG n'ont pas eu de réelle influence sur le contenu du projet de texte français. Se pose ici le problème de l'expertise juridique, qui détermine le pouvoir d'initiative rédactionnelle⁴⁸ des ONG et leur capacité à « vendre », clés en main, des propositions pointues sur des questions précises. Pour illustrer *a contrario* l'échec de la Coalition française à assumer ce rôle, un fonctionnaire a cité devant nous l'exemple d'une ONG anglaise, *Redress*, qui a très activement contribué à l'élaboration des propositions françaises sur les victimes⁴⁹. A notre connaissance, seule l'association Avocats sans frontières a adopté une stratégie similaire en apportant des propositions concrètes sur les droits de la défense.

Le second effet contre-productif de l'attitude de la Coalition française s'est le mieux manifesté durant la Conférence de Rome. A trop dénoncer en bloc le jeu de la France, les militants français ont isolé cette dernière dans son combat en faveur de causes communes et perdu toute possibilité de la soutenir dans ses initiatives « louables ». L'aveu d'une « ancienne » de Rome est d'ailleurs très significatif.

« Il faut avouer aussi qu'on a eu nos erreurs à Rome. Je veux dire que notre attitude très critique vis-à-vis de la France a contribué à l'affaiblissement de la position française, ce qui était pervers. En fait, la position de la France a

47. Entretien avec un rédacteur du ministère de la Justice (11 décembre 2000).

48. Cf. Betiani (M.), « La contribution des ONG à la formation et à l'application des normes internationales. Rapport introductif », in Dupuy (P.-M.), Betiani (M.) (dirs.), *Les ONG et le droit international*, Paris, Economica, 1986, p. 1-21.

49. « On travaillait directement avec [Redress]. On lui envoyait nos textes, elle nous envoyait ses propositions à elle, et on inclinait parfois directement ses propositions », déclare ce rédacteur.

beaucoup évolué dans le bon sens (...) Elle a beaucoup défendu le droit des victimes, et elle était très seule dans ce combat.⁵⁰ »

Que certains délégués aient gardé de cette négociation un souvenir mitigé n'a ainsi rien d'étonnant. La campagne de scandalisation entreprise par la Coalition à l'issue de Rome n'a fait que creuser le fossé entre les deux camps.

Face à l'attitude dénonciatrice et moralisatrice adoptée par la Coalition, l'administration développe un discours public symétrique ; dans des cercles plus fermés, ses agents, échaudés, remettent parfois en cause les compétences et la légitimité des ONG.

Pour faire valoir le bien-fondé de leurs options, les officiels tentent de produire un discours concurrent de celui des ONG. L'accent est mis sur la force de l'engagement de la France en faveur de cette « vraie victoire de la lutte contre l'impunité »⁵¹ que constitue la Cour pénale internationale et sur la cohérence et la valeur constructive et déterminante de sa démarche en vue de l'avènement d'une juridiction « efficace, crédible, dont la composition serait la plus universelle possible »⁵². Enfin, l'usage de l'article 124 est justifié et relativisé : justifié par le fait que les raisons qui le motivent se fondent sur des précédents réels, relativisé parce qu'il est présenté comme essentiellement provisoire, quasiment probatoire, et ne visant nullement à soustraire quiconque à une juste sanction, mais à s'assurer du bon fonctionnement des mécanismes de la Cour.

Si ce langage ne vient à aucun moment critiquer les ONG, les appréciations des agents de l'administration sont parfois plus acerbes. Certains s'interrogent sur leur véritable compétence, tant en termes d'expertise que de lobbying. L'on reconnaît volontiers qu'« elles manquent de moyens », et l'on regrette souvent qu'« elles ne fassent pas le poids » en regard des grandes organisations anglo-saxonnes. D'autres posent le délicat problème de la légitimité de ces organisations, tant au niveau de leur prétendue représentation de la « société civile » qu'à celui de leurs motivations. Mais personne ne remet fondamentalement en question la nécessité d'un dialogue avec elles ; cette relative modération qui fait pendant au soutien des ONG de ne jamais s'enfermer dans un jusqu'au-boutisme débridé

50. Ce *mea culpa* est sans doute le plus explicite de ceux que nous avons recueillis, d'autres en ont fait également bien qu'en des termes moins parlants.

51. Cf. le discours introductif du ministre des Affaires étrangères le 22 mars 2000 au Sénat.

52. Dobelle (J.-F.), « Positions des Etats dans la négociation », in *La Cour pénale internationale*, Paris, La Documentation française, 1999, p. 15.

dans leurs campagnes de scandalisation permet de comprendre, au moins en partie, pourquoi le contact n'a été réellement perdu à aucun moment.

Par la suite, les dispositions de la Coalition vis-à-vis des pouvoirs publics ont évolué à mesure que la France semblait approfondir sa réflexion sur la question des droits des victimes (le ministère des Affaires étrangères a organisé à Paris un colloque international sur ce thème en 1999) et qu'elle s'acheminait vers la ratification. Intervenue le 6 juin 2000, cette dernière a complètement déplacé les enjeux, ce dont la Coalition a pris note en modifiant ses objectifs statutaires, après un débat sur l'opportunité de se maintenir ou non⁵³.

Telles qu'elles ressortent du compte rendu de l'Assemblée générale du 25 janvier 2001, les nouvelles missions de la Coalition se concentrent sur trois points : la contribution à la campagne internationale de ratification du Statut⁵⁴, le suivi des travaux de la Commission Préparatoire de New York⁵⁵, et la participation au processus d'incorporation du Statut en droit français. Étant donné son caractère purement interne, ce dernier objectif permet de mieux observer l'évolution de la mobilisation de la Coalition auprès des autorités françaises.

53. Ce débat a eu lieu le 5 juillet 2000, dans le cadre d'une session plénière de la Coalition. Toutefois, il y a été décidé de confier au Bureau la rédaction d'un texte reformulant les objectifs de l'Association et sur laquelle se prononcerait une prochaine Assemblée plénière. Cet épisode illustre la croissance du rôle du Bureau et la désaffection d'une grande partie des membres en raison de la technicité des nouveaux objectifs.

54. En 2001, la Coalition espérait fournir aux pays tiers une assistance afin de hâter et d'encadrer au besoin les procédures de ratification devant mener à l'entrée en vigueur de la Cour pénale. À la même époque, le ministre des Affaires étrangères s'était déclaré prêt à soutenir toute initiative dans ce domaine. Cependant, cette ambition ne s'est pas concrétisée en tant qu'action de la Coalition : c'est plutôt la FIDH qui a organisé quatre conférences régionales, visant à encourager la création de coalitions locales devant soutenir la ratification de leurs pays respectifs. Ces conférences se sont successivement tenues à Dakar (novembre 1999), Bogota (mai 2000), Casablanca (courant 2001), et Moscou (février 2002) et visaient respectivement l'Afrique subsaharienne, l'Amérique du Sud, les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, et enfin les pays de l'ex-URSS.

55. Faute de moyens, la Coalition n'a pu être présente aux sessions de la Commission. La FIDH et ASF ont régulièrement suivi les travaux, rédigeant après chaque étape un petit rapport communiqué aux autres membres de la Coalition. Toutefois, la mobilisation de la Coalition semble s'être ramifiée lorsqu'il s'est agi de contre les manœuvres américaines contre la CPI à New York, en particulier avec l'entrée en vigueur de la Cour. Les associations ont alors dénoncé auprès des autorités françaises et européennes pour les encourager à résister aux pressions des États-Unis.

Interrogés en 2001 sur les perspectives de coopération avec les ONG en matière de transposition du Statut en droit français, les fonctionnaires du ministère de la Justice se déclaraient, ainsi que leur hiérarchie, ouverts aux apports des associations. Une responsable de l'ACAT nous avait même fait part, alors, de son impression d'une inversion totale de la relation.

« Ce qui est très curieux, c'est que dans l'évolution des rapports avec le gouvernement ces dernières années, [la Coalition] est de plus en plus demandée et attendue, à tel point qu'aujourd'hui la situation est carrément renversée. Dans un certain nombre de réunions que j'ai vécues ces derniers mois, on se trouve face à des représentants du gouvernement qui vous disent : 'Mais c'est à vous les ONG d'avoir une réflexion et de nous aider.' » (Entretien avec une responsable de l'ACAT, 7 février 2001)

La Coalition se trouvait donc *a priori* dans une situation de transfert de son action vers une plus grande coopération avec l'État. L'appel au scandale n'étant plus à l'ordre du jour puisque l'*opting out* était devenu inéluctable, les associations se sentaient effectivement amenées, en vue de surveiller les travaux de transposition, à entrer dans une relation d'échanges réguliers avec les administrations. Des responsables de la Coalition expliquaient que cette dernière envisageait de proposer aux ministères concernés la tenue de forums périodiques autour des problèmes que pose cette opération juridique, dans le cadre desquels pourraient être présentés des textes étrangers de transposition rassemblés par la Coalition internationale.

« Lors de [ces réunions], des modèles étrangers pourraient être présentés. La Coalition internationale a compilé toutes les lois de transposition du Statut en droit interne, source précieuse pour demander que les législations nationales aillent au-delà des dispositions du Statut lorsqu'elles sont insuffisantes. » (« Objectifs et actions à mener en 2001 », *Compte rendu de l'Assemblée plénière de la Coalition* du 25 janvier 2001)

Toutefois, le bilan provisoire que l'on peut faire aujourd'hui ne coïncide pas avec cette version optimiste des relations entre la Coalition et les autorités françaises. Les militants tendent à montrer du doigt les ministères.

« On a eu des réunions [entre] la Coalition française [et] les ministères. Une seule réunion en fait sur la loi d'adaptation avec le conseiller de Lebratnu, qui nous a promis qu'on aurait des réunions de travail conjointes tous les 15 jours. C'était au mois de juillet ou août 2001 [...] et en fait il y a jamais rien eu, jamais. C'était de belles paroles, on a rétorqué, on a redemandé, il n'y a jamais rien eu. » (Entretien anonyme, janvier 2003)

En dépit de ces revers, la Coalition a persévéré, en organisant notamment deux colloques sur la transposition. Le premier de ces colloques, organisé le 17 septembre 2001, avait pour thème *Cour pénale internationale : la France face à ses responsabilités. Les enjeux de la loi d'adaptation*. La Coalition avait réussi à obtenir la participation non seulement de nombreuses figures universitaires, associatives et parlementaires, mais également de plusieurs représentants des ministères, à la tête desquels Mme Lebranchu, Garde des Sceaux. Parallèlement, toujours en septembre 2001, la FIDH avait publié et diffusé auprès des participants au Colloque et de tous les parlementaires un rapport de position sur *La loi française d'adaptation – enjeux et tabous*, document très technique énonçant un certain nombre de recommandations⁵⁶. Toutefois, ni le Colloque ni le rapport n'avaient réussi à déclencher une dynamique capable de conduire à l'adoption d'une loi d'adaptation complète, comportant un volet relatif à la coopération entre l'Etat et la CPI, et un volet « substantif », censé notamment intégrer la définition des crimes de guerre. En fait, à l'approche des échéances électorales du printemps 2002 et dans la perspective de l'entrée en vigueur de la CPI, le sénateur Badinter avait entrepris de déposer une proposition de loi ne portant que sur l'aspect « coopération », de sorte que subsiste toujours à l'heure actuelle le problème des crimes de guerre. Cette approche partielle avait été vivement contestée par les membres de la Coalition parce qu'elle évitait « soigneusement de remettre sur le tapis tous les sujets qui fâchent, en particulier, (...) 'le tabou des crimes de guerre' »⁵⁷. En l'absence d'une loi de transposition complète, ces crimes, s'ils étaient commis par des militaires français, échapperaient à toute poursuite puisque, d'une part, l'article 124 retenu par la France les soustrait à la compétence de la CPI et que, d'autre part, l'absence d'une définition de ces crimes dans le code pénal français les rend inattaquables devant les tribunaux nationaux. Le changement de gouvernement ne semble pas avoir facilité la coopération entre ONG et ministères. En effet, le deuxième colloque, organisé par la Coalition en décembre 2002, sur le thème de

56. Ce rapport de position était initialement destiné à être le fruit des efforts de la Coalition. Cependant, la pesanteur des réunions de cette dernière menaçant de faire échouer le projet, la FIDH, soutenue par des représentants d'autres associations telles que MSF, a rédigé le texte et présenté ses recommandations, rappelant simplement lors de la diffusion du rapport son appartenance à la Coalition. Cet épisode montre bien les limites de la concertation et les lourdeurs du travail en commun du collectif.

57. Claire Tréan, « La France et la Cour pénale internationale », *Le Monde*, 6 février 2002.

la CPI, *justice française et crimes de guerre*, a été boudé par tous les responsables invités dans les trois ministères concernés. Cette fois encore, le seul écho favorable est venu du sénateur Badinter qui, dans un élan conclusif, a affirmé qu'il s'attellerait très bientôt à la rédaction d'une proposition de loi intégrant la dimension substantive du Statut de Rome, y compris les crimes de guerre. Pour l'instant donc, et en dépit des efforts de la Coalition pour maintenir le dialogue avec les autorités françaises et élaborer des recommandations juridiques sur la loi de transposition, il semble que la coopération avec les instances politiques et administratives soient au point mort.

Selon Michel Offerté, l'action des groupes d'intérêts peut s'organiser autour de trois formes : le nombre, la science et la vertu⁵⁸. Ne constituant pas un mouvement de masse, la Coalition a initialement porté ses efforts principalement en direction de la dénonciation publique, que lui indiquaient le plus ostensiblement les ressources qui lui étaient disponibles. Au moment où cette voie semble avoir abouti à une impasse et où de nouvelles questions s'imposent (la transposition), les ONG ont tenté d'améliorer leur potentiel de proposition, malgré le manque de moyens humains et matériels. Au prix d'une plus grande division du travail, elles sont parvenues à s'adapter aux enjeux en cours. Or, ces efforts pour atteindre un plus haut niveau d'expertise semblent ne pas avoir permis de résorber le fossé avec les autorités : les mobilisations appuyées sur la « science », au même titre que celles qui mettent en exergue la « vertu », montrent ici leurs limites. Le caractère infructueux des relations entre l'Etat et la Coalition paraît dès lors plus lié au « verrouillage » des circuits décisionnels au nom d'imperatifs de souveraineté qu'à l'« amateurisme » ou à l'attitude agressive que certains fonctionnaires reprochaient aux ONG avant la ratification du Statut.

* *

De l'avis quasi unanime de ses membres, la Coalition française pour la CPI, en dépit des difficultés intrinsèques à ses dimensions et son hétérogénéité, est « un collectif qui a bien marché ». Il a bien fonctionné grâce à l'adhésion de tous à une même lecture de la réalité et à l'adoption d'un langage commun. La diversité même de

58. Cf. Offerté (M.), *Sociologie des groupes d'intérêts*, Paris, Mouton-Ressourcen, 1994, p. 112.

ses membres, de leurs compétences et ressources, a permis une division spontanée du travail qui a assuré d'une part la complémentarité des savoir-faire et des moyens de mobilisation, d'autre part l'accès le plus large aux vecteurs de l'opinion (adhérents, médias et parlementaires) et aux décideurs. Soit à la fois la possibilité de se lancer dans une campagne de scandalisation à grande échelle, et celle de maintenir un espace de coopération minimum avec l'administration. La meilleure traduction de l'efficacité de cette alliance est l'adoption par les médias et les parlementaires de l'interprétation qu'ont faite les ONG de la position de la France et de l'article 124, puis dans l'obligation pour les autorités de s'en justifier.

Dans un livre paru en 1997, Hubert Védrine lui-même, méditant sur l'influence de l'opinion publique dans les décisions de politique étrangère, estimait :

« Si l'opinion publique n'a pas d'avis arrêté sur un sujet, le pouvoir peut convaincre du bien-fondé de son action pourvu que les médias ne soient pas activement hostiles et que lui-même ait une vision claire. Si l'opinion publique est fixée *a priori* et que les médias sont sur la même ligne, le pouvoir ne pourra retourner la situation sans de longs efforts »⁵⁹.

Or, la campagne de scandalisation menée par la Coalition française a placé son ministère et l'ensemble du gouvernement dans cette dernière situation : elle leur a ainsi imposé de se justifier devant les représentants de la Nation. Mais cela n'a pas empêché l'exécutif de maintenir ses orientations, consacrant ainsi la marginalisation de la Coalition.

Pourtant, il apparaît que dans les combats pour de grandes causes du droit international, le rapport de force entre les Etats d'une part et, d'autre part, les mobilisations transnationales et leurs projections à l'intérieur des territoires, continue de pencher en faveur des premiers. Dans notre cas précis, la raison d'Etat l'emporte clairement, réduisant considérablement la portée de la mobilisation de la Coalition, et reléguant les ONG dans un rôle périphérique. D'autant plus que ces dernières ne disposent pas des ressources nécessaires au déploiement d'une expertise juridique pointue qui leur permette de se poser en interlocuteurs pertinents des autorités. En effet, de l'aveu même d'un fonctionnaire :

« Il fallait avoir des gens qui connaissaient les dossiers pour s'investir dessus - c'étaient des sujets assez neufs. Même l'administration française avec tous ses moyens avait souvent du mal à tout traiter ». (Entretien avec un membre de la délégation française, 13 février 2001)

A défaut de telles capacités qui permettraient aux ONG françaises d'œuvrer par le bas en coopérant dès le stade de la conception des textes, leur mobilisation sur des *issues* similaires risque de ne pas faire le poids face à d'éventuels verrouillages gouvernementaux de la décision. La possession de pareilles capacités ne saurait d'ailleurs garantir aux ONG leur victoire sur la raison d'Etat. L'exemple des ONG américaines ne peut que venir à l'esprit : bien qu'étant les mieux nanties et les plus puissantes, elles n'ont guère pu faire évoluer significativement la position des Etats-Unis en faveur de la Cour pénale internationale.

59. Cité in Cohen (S.), « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », in Smoouts (M.-C.) (dir.), *Les Nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Science Po, 1998, p. 96-97.