



HAL
open science

Le rôle de la diplomatie non gouvernementale dans la mise en oeuvre des compétences de la Cour Pénale Internationale : l'action de plaidoyer de Human Rights Watch pour lutter contre l'impunité de Jean Bosco Ntaganda en République Démocratique du Congo

Solemn Assathiany

► **To cite this version:**

Solemn Assathiany. Le rôle de la diplomatie non gouvernementale dans la mise en oeuvre des compétences de la Cour Pénale Internationale : l'action de plaidoyer de Human Rights Watch pour lutter contre l'impunité de Jean Bosco Ntaganda en République Démocratique du Congo. Science politique. 2009. dumas-00809495

HAL Id: dumas-00809495

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00809495>

Submitted on 9 Apr 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.



MÉMOIRE

**Le rôle de la diplomatie non gouvernementale dans la
mise en œuvre des compétences de la Cour pénale
Internationale :
l'action de plaidoyer de Human Rights Watch pour
lutter contre l'impunité de Jean Bosco Ntaganda en
République démocratique du Congo**

Solenn Assathiany

Grenoble

28/09/09

Travail soumis pour l'obtention du Master Spécialisé « Organisation Internationale, OIG, ONG »

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble – B.P 48 – 38040 Grenoble cedex 9





MÉMOIRE

**Le rôle de la diplomatie non gouvernementale dans la
mise en œuvre des compétences de la Cour pénale
Internationale :
l'action de plaidoyer de Human Rights Watch pour
lutter contre l'impunité de Jean Bosco Ntaganda en
République démocratique du Congo**

Solenn Assathiany

Grenoble

28/09/09

Travail soumis pour l'obtention du Master Spécialisé « Organisation Internationale, OIG, ONG »

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble – B.P 48 – 38040 Grenoble cedex 9



Ce travail a été effectué à la suite d'un stage à Human Rights Watch_sous la direction de Jean-Marie Fardeau, tuteur professionnel, directeur du bureau de Human Rights Watch Paris et de Charlotte Halpern, directrice de mémoire, à l'IEPG.

The analysis has been undertaken during the internship at Human Rights Watch_under the direction of the internship supervisor Jean-Marie Fardeau, director of Human Rights Watch Paris office, and Charlotte Halpern, thesis supervisor, IEPG.

Cette analyse ne représente que l'opinion personnelle de son auteur et ne peut en aucun cas être attribuée à Human Rights Watch où le stage a eu lieu.

The analysis expresses the personnel opinion of its author and cannot be attributed to the organisation Human Rights Watch where the internship took place.

« La justice sans la force est impuissante, la force sans la justice est tyrannique »

(Blaise Pascal, *Pensées sur la religion*)

Résumé

La création puis l'entrée en vigueur de la **Cour pénale internationale** en 2002 marquent l'évolution du système juridique international qui tend à avancer vers un idéal d'universalité. Cette institution pour pouvoir exercer sa compétence requiert la coopération des Etats. Or, à l'heure actuelle, si 109 Etats ont accepté de céder une partie de leur souveraineté à la CPI, dans les faits, les Etats opposent des résistances vis-à-vis de l'exercice des compétences de la Cour.

Les **ONG de défense des droits humains**, actrices de la **diplomatie non gouvernementale**, ont adopté une position d'intermédiaire entre les Etats et la CPI pour promouvoir cet organe et surtout, pour faire cesser le règne de l'**impunité** qui profite encore à de nombreux criminels internationaux.

Dans son combat pour la **justice internationale**, **Human Rights Watch** met en place un **plaidoyer** ciblé et stratégique poussant les Etats à transformer leurs pratiques et leurs priorités, en vue d'un plus grand respect de la justice et des droits humains.

Pour illustrer ces tendances qui s'inscrivent dans le système international, ce mémoire se concentre sur le plaidoyer de Human Rights Watch pour lutter contre l'impunité de **Jean Bosco Ntaganda**. Cet individu, contre lequel la CPI a délivré un mandat d'arrêt pour des crimes de guerre commis en **République démocratique du Congo**, est à l'heure actuelle, en liberté et bénéficie de la protection des autorités congolaises.

The creation and the enforcement of the **International Criminal Court** in 2002 embody a turning point within the international legal system, characterizing a running process to reach a universal justice. To be able to enforce its legal competence, this institution requires the cooperation of states. Nowadays, 109 states have accepted to concede a part of their sovereignty to the ICC, however, as a matter of facts, the states are still reluctant to the complete enforcement of the ICC's competences.

Human rights NGOs, as actors of the **non governmental diplomacy**, act as proxy between the states and the ICC to promote the Court, and above all, to lead to an end the reign of **impunity**, that still prevents the **accountability** of many international criminals.

Through a fight for **international justice**, **Human Rights Watch** has established a strategic **advocacy** that targets media and decision makers to urge the states to direct their practices and their priorities to a higher respect for justice and human rights.

As a concrete example of these trends that take place in the international system, this analysis focuses on the advocacy of Human Rights Watch to fight the impunity of **Jean Bosco Ntaganda**. Accused by the ICC of war crimes in **Democratic Republic of Congo** –the ICC delivered an arrest warrant against him, he has not been arrested and is benefiting from the protection of the DRC authorities.

Sommaire

Remerciements.....	7
Glossaire.....	8
Introduction	9
I. La Cour Pénale internationale et les limites face à son opérationnalisation : une étape sur la voie de la justice pénale universelle ?	20
II. Le rôle des ONG dans la mise en œuvre de la CPI : une illustration des capacités d'action de la diplomatie non gouvernementale à l'échelle internationale	41
III. Le cas de Jean Bosco Ntaganda : l'impunité à l'épreuve du plaidoyer de HRW.....	64
Conclusion.....	86
BIBLIOGRAPHIE ET SOURCES	91
ANNEXES	99
Table des matières.....	116

Remerciements

Je remercie Charlotte Halpern pour avoir suivi de près la rédaction de ce mémoire, pour ses conseils avisés et pour les ressources théoriques vers lesquelles elle m'a orientée et qui ont contribué à enrichir ma réflexion.

Je remercie également l'équipe de Human Rights Watch Paris pour son accueil durant ces six mois de stage. La collaboration avec chacun des membres du bureau a apporté une valeur ajoutée considérable à ma formation de master. Je suis tout particulièrement reconnaissante envers Jean-Marie Fardeau et Valérie Lombard pour leur attention et leur disponibilité. Enfin, merci à Jean-Marie Fardeau pour ses conseils de travail et le temps qu'il a accordé à la relecture d'une partie de ce mémoire.

Egalement pour avoir relu une partie de ce mémoire, merci à Farida Souiah et Olivier de Frouville.

Je remercie Aldine Furio, Anneke Van Woudenberg, Param-Preet Singh, Pascal Turlan et Thierry Vircoulon pour leur disponibilité et pour avoir pris le temps de m'apporter de nombreuses et riches informations.

Pour sa carte de bibliothèque et pour m'avoir permis d'accéder au privilège des étudiants parisiens d'emprunter des ouvrages en bibliothèque universitaire, je remercie Christian Wagner.

Enfin, merci à Léa Gauthier pour sa compagnie de co-stagiaire inoubliable et pour nos discussions qui m'ont permis de murir ma réflexion sur la protection et la défense des droits humains.

Glossaire

AFDL : Alliance des Forces Démocratique pour la Libération du Congo

CNDP: Congrès National pour la Défense du Peuple

CPI : Cour pénale international

EUPOL : European Union Police mission

EUSEC : European Union Security mission

FARDC: Forces Armées de République Démocratique du Congo

FDLR : Forces Démocratiques de Libération du Rwanda

FPLC: Front Patriotique pour la Libération du Congo

FPR : Front Patriotique Rwandais

HRW : Human Rights Watch

IFRI: Institut Français des Relations Internationales

LRA : Lord's Resistance Army

MONUC: Mission de l'Organisation des Nations Unies en RD Congo

RDC : République démocratique du Congo

UPC : Union des Patriotes Congolais

Introduction

En tant qu'organisation porteuse de la cause des droits humains, Human Rights Watch (ci-après HRW) mène, entre autres, un combat pour la mise en place d'une véritable justice internationale, convaincue que celle-ci constitue à la fois un droit pour les victimes et un fondement essentiel à une paix durable, là où les conflits ont des conséquences tragiques sur les droits les plus fondamentaux des individus.

La justice n'est certes pas une condition suffisante pour que la paix se fasse, mais on en connaît les nombreuses vertus qui conduisent les acteurs d'un conflit sur le chemin de la paix : l'accès à une vérité commune, la sanction et la neutralisation des criminels, une réparation pour les victimes par la reconnaissance de leurs souffrances...

Au cours d'une mission de six mois en tant que stagiaire au bureau parisien de HRW, nous avons pu prendre conscience de l'ampleur de ce combat et l'enjeu que celui-ci représente pour la progression vers une pacification des relations internationales. Engagée depuis plusieurs années sur le chemin du soutien à la justice internationale, HRW se fait un fervent défenseur de cette idée : pas de paix sans justice.

Ainsi, l'organisation non gouvernementale HRW, à travers ses trente années d'existence a développé une partie de sa stratégie de plaidoyer autour de cet objectif de promotion de la justice pénale internationale. Cette thématique a d'ailleurs pris une place considérable au sein de l'action de HRW, si bien qu'il existe aujourd'hui une division *Justice internationale* dans la structure organisationnelle de HRW¹.

Cette place importante accordée à la justice pénale internationale et à son effectivité nous conduit à nous questionner sur le rôle que peut jouer une ONG telle que HRW dans le processus actuel de construction d'une justice internationale qui vise à l'universalité. Ainsi, la place de l'acteur international HRW mérite une attention particulière afin de qualifier son influence dans la construction d'un système international et plus précisément dans le processus actuel de « judiciarisation des relations internationales² ».

¹ HRW est structurée en plusieurs divisions thématiques (dont fait partie la division justice internationale) et géographiques. Le programme justice internationale a été créé au début de l'année 2001.

² SIMEANT, Johanna, « L'enquête judiciaire face aux crises extrêmes : modèles d'investigation, registres de la dénonciation et nouvelles arènes de défense ». In *Critique internationale*, n°36, mars 2007, p.10.

Cette place au sein du système international, HRW la renforce à travers une action de plaidoyer qui n'a de cesse de s'accroître au niveau international³. Ainsi, notre analyse quant au rôle que joue HRW dans le système international prendra pour point de repère les résultats obtenus par l'organisation au moyen de son plaidoyer. Ainsi, ces résultats seront évalués selon des critères qualitatifs, car il serait bien difficile d'utiliser des critères quantitatifs à cette fin. Nous nous baserons principalement sur les propos recueillis auprès du personnel de HRW ou d'acteurs travaillant de manière rapprochée avec l'organisation. Nous utiliserons également nos observations personnelles faites durant ce stage.

Avant d'aborder les impacts du plaidoyer que mène HRW, il nous semble important de clarifier les contours de la notion de plaidoyer. La définition proposée ici n'aspire pas à l'exhaustivité, mais est le reflet de ce à quoi nous avons été familiarisée durant notre mission au sein de HRW. Souvent utilisée pour caractériser une partie de l'action des ONG, le terme de plaidoyer renvoie à des activités qui consistent à argumenter auprès des décideurs politiques pour influencer les politiques, les positions ou les programmes d'une institution. Les argumentaires et recommandations qui sont formulés visent à défendre les intérêts de ce(ux) dont on défend la cause. Ainsi, le plaidoyer des ONG est l'équivalent du lobbying dans le milieu économique et commercial. Si dans ce cadre, les intérêts défendus sont bien souvent les intérêts propres des acteurs économiques (entreprises, firmes multinationales, laboratoires....), en ce qui concerne le plaidoyer des ONG on peut identifier un rôle de porte parole que s'attribuent les ONG pour défendre l'intérêt général ou des valeurs qui rassemblent une partie de la société. Il s'agit alors d'attirer l'attention des décideurs afin qu'un sujet soit mis à l'agenda politique et que des solutions y soient apportées.

Le plaidoyer n'est certes pas l'apanage des ONG de défense des droits humains puisque les ONG environnementales ou bien les ONG de développement et encore d'autres, le pratiquent.

Nous le verrons plus loin, le plaidoyer implique une stratégie qui dans un mouvement de professionnalisation des ONG, est de plus en plus élaborée et conçue en vue d'obtenir un réel impact.

HRW dans le cadre de son action de plaidoyer, a choisi de pratiquer le *naming and shaming* qui consiste à dénoncer publiquement les violations des droits humains afin que l'image négative

³ L'organisation a mis en place une stratégie d'internationalisation depuis 2001 qui implique à la fois une plus grande coordination internationale au niveau interne, ainsi qu'une multiplication des bureaux de HRW dans le monde afin d'être au plus près du terrain et présent sur l'ensemble de la planète.

après de l'opinion publique qui entache l'institution en cause pousse cette dernière à modifier son comportement ou ses positions.

Enfin, le plaidoyer de HRW ne se fait pas seulement sur la scène publique, mais dans des sphères plus formelles, à travers de nombreux contacts avec les décideurs. Nous reviendrons plus longuement sur ces relations avec les décideurs politiques dans la suite de ce mémoire.

Durant les six derniers mois, nous avons approché de près ce que l'on appelle « la diplomatie non gouvernementale » et observé son exercice. Nous avons ainsi pu constater la place non négligeable qu'occupe HRW face à la diplomatie classique des Etats. Ainsi, en se concentrant sur le plaidoyer mené par HRW, nous analyserons le rôle que peut jouer une telle organisation non gouvernementale face aux Etats dans le cadre de l'opérationnalisation de la justice pénale internationale, et plus précisément de la Cour Pénale Internationale. L'opérationnalisation de la CPI désigne ici la possibilité pour la Cour de mettre en œuvre les mécanismes judiciaires au nom des compétences qui lui sont attribuées. Nous détaillerons plus loin ces compétences et les limites qui s'opposent à leur effectivité pour saisir la façon dont HRW travaille à faire aboutir les procédures judiciaires de la CPI.

Dans le cadre de notre stage à HRW, en tant qu'assistante du directeur plaidoyer de HRW Paris, nous avons pour principale mission d'assister le directeur du bureau sur le plaidoyer concernant le conflit en République démocratique du Congo. Nous avons donc choisi pour ce mémoire de nous concentrer sur ce pays.

Dans ce contexte, les violations du droit international sont nombreuses et HRW dénonce activement les attaques dont sont victimes les civils, les violences sexuelles qui touchent particulièrement les femmes et jeunes filles de l'est de la RDC mais également l'impunité dont bénéficient les criminels de guerre ou criminels contre l'humanité qui ont agi au cours des quinze années de conflit. Ce conflit n'a pour l'heure pas abouti à des accords de paix durables.

Sur la base d'un travail d'enquête fondé sur une méthodologie rigoureuse, HRW a développé une stratégie de plaidoyer afin de pousser les acteurs de la communauté internationale – principalement les Etats influents dans la région, et les autorités congolaises à mettre en œuvre tout ce qui est possible pour que cessent ces violations du droit international.

Pour analyser le concept de diplomatie non gouvernementale mentionné plus haut, et le rôle joué par HRW dans ce contexte, nous nous concentrerons précisément sur la stratégie mise en œuvre afin de combattre l'impunité des crimes internationaux et plus particulièrement sur la lutte

contre l'impunité de Jean Bosco Ntaganda. Ce dernier est un ancien rebelle congolais qui a accédé à des postes de commandement au sein des milices pour lesquelles il a pris les armes (FPLC, CNDP⁴). Depuis 2006, il fait l'objet d'un mandat d'arrêt délivré par la Cour pénale internationale. Il est accusé des crimes d'enrôlement, de conscription et d'utilisation de mineurs de moins de quinze ans dans le cadre des hostilités qui se sont produites en Ituri (est de la RDC), dans lesquelles étaient impliquées les FPLC entre juillet 2002 et décembre 2003. Jean Bosco Ntaganda était alors chef des opérations militaires au sein des FPLC et de par cette fonction, au regard du droit international, il est coupable de crimes de guerre⁵ pour avoir commandité les actes mentionnés ci-dessus. Nous détaillerons les aspects juridiques caractérisant le cas de Bosco Ntaganda dans la troisième partie de notre étude.

Afin de mener une analyse de ce cas précis, il nous faut tout d'abord saisir le contexte géopolitique dans lequel il se situe.

La République démocratique du Congo fut ainsi nommée en 1997, jusqu'alors dénommée Zaïre⁶. Cet immense Etat de 2,3 millions de km² (cinq fois la France)⁷, dont la partie orientale est située dans la région des Grands Lacs, est frontalier avec neuf pays. La RDC a une position centrale dans le bassin du Congo. Peuplée de 64,7 millions d'habitants⁸, à la fois riche en ressources naturelles (présence de nombreux minerais – coltan, or, diamants, cuivre... sur les deux tiers du territoire ; ressources pour la production hydroélectrique ; fort potentiel de terres arables...), la majorité de la population vit dans une situation de pauvreté et de retard de développement. Dans le classement sur la base de l'Indice de développement humain du PNUD, la RDC se situe au 168^{ème} rang sur 177. La dette extérieure de la RDC s'élève à plus de 12 milliards d'euros⁹, soit 130% du PIB. Le pays a accédé à l'initiative Pays Pauvre Très Endetté (PPTTE)¹⁰ en 2003, mais n'en a pas encore atteint le point d'achèvement.

⁴ FPLC : Front Patriotique pour la Libération du Congo ; CNDP : Congrès National pour la Défense du Peuple.

⁵ Les crimes de guerre sont principalement définis lors des procès de Nuremberg et Tokyo après la Seconde Guerre mondiale. Cette définition est élargie dans le Statut de Rome.

⁶ Ancienne colonie belge, indépendante en 1960.

⁷ Voir carte en annexe 3.

⁸ Estimation de 2009. Chiffre disponible sur le site du Ministère des affaires étrangères français. www.diplomatie.gouv.fr

⁹ Chiffre communiqué par le Comité pour l'Annulation de la Dette du Tiers-Monde.

¹⁰ Dispositif du FMI permettant une réduction de la dette des PPTTE qui appliquent un programme de réformes appuyé par la Banque mondiale et le FMI.

Cette situation économique ne va pas en s'améliorant du fait de la crise politico-militaire dans laquelle est plongée la région des Grands Lacs. La première crise démarre en 1996, à l'est du pays, dans la région des Kivus. Cette région est le théâtre de l'arrivée massive de réfugiés rwandais, à la suite du génocide qui frappe le Rwanda, pays voisin de la RDC, en 1994. On recense alors environ deux millions de réfugiés. On trouve parmi eux, des anciens éléments de l'ex-armée rwandaise du président Habyarimana ainsi que des milices Interahamwe, impliquées dans le génocide de 94, des Hutus fuyant la situation tragique que connaît leur pays ainsi que l'armée Tutsi cherchant à se venger des génocidaires Hutus en fuite. Une alliance composée de soldats congolais rwandophones, rwandais et ougandais l'AFDL (Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo) se met en place pour renverser le régime Mobutu. Laurent-Désiré Kabila qui dirige ces forces s'empare du pouvoir à Kinshasa en 1997 et entraîne le départ en exil du maréchal Mobutu.

Cette phase d'accalmie sera rapidement bouleversée par une seconde crise qui démarre en août 1998 et prend rapidement une dimension régionale. Voulant se libérer de ses anciens alliés ougandais et rwandais, Laurent Désiré Kabila doit faire face à diverses rebellions. Il faudra l'intervention de la Namibie, de l'Angola, du Zimbabwe et plus tard du Tchad pour que les rebelles soient stoppés. En 1999, l'accord de Lusaka, rassemblant les différents Etats impliqués, prévoit un cessez-le-feu et un règlement politique de la situation, cependant cet accord ne connaîtra que peu de progrès jusqu'en 2002.

En janvier 2001, Joseph Kabila succède à son père (assassiné) à la tête de la RDC. Des accords de paix bilatéraux sont signés entre la RDC et le Rwanda¹¹ et la RDC et l'Ouganda¹². L'Angola, la Namibie et le Zimbabwe, alliés de la RDC retirent leurs troupes en novembre 2002.

Le désengagement des troupes régionales est suivi de la formation d'un gouvernement d'unité nationale qui entre en fonction en juin 2003 et est en charge de préparer des élections durant une période de transition fixée à trois ans. Différentes élections ont lieu entre 2005 et 2006, et Joseph Kabila sort vainqueur du scrutin présidentiel. Le nouveau gouvernement se trouve face à de vastes défis : renforcer l'autorité de l'Etat sur cet immense territoire et affirmer les compétences de l'Etat en matière de justice et de réforme du secteur de la sécurité. A l'heure actuelle, ces défis sont loin

¹¹ Accord de Prétoria entre le Rwanda et la RDC en juillet 2002.

¹² Accord de Luanda entre l'Ouganda et la RDC en septembre 2002.

d'avoir été relevés, dans un Etat où les pratiques de corruption sont largement développées¹³ et où la démocratie peine à s'installer¹⁴.

C'est dans l'est de la RDC, notamment dans les Kivus et dans le Haut Uélé, que la présence de groupes rebelles congolais et étrangers entretient un climat d'insécurité, dont la population civile est la principale victime. En Ituri, marquée par de violents combats en 2002-2003, la situation s'est relativement stabilisée. Au Nord Kivu, les combats avec les rebelles ont repris au milieu de l'année 2008. Après des renversements d'alliances, se sont mises en place des coalitions entre la RDC et le Rwanda contre les FDLR (Forces Démocratiques de Libération du Rwanda), d'une part et la RDC et l'Ouganda contre la LRA (Lord's Resistance Army) de Joseph Kony, active dans le Haut Uélé, d'autre part. La situation dans les Kivus reste très critique. Les mouvements de populations sont massifs¹⁵, les exactions perpétrées à l'encontre des civils par les armées rebelles comme par l'armée congolaise ne diminuent pas¹⁶ et l'utilisation des violences sexuelles comme arme de guerre a des répercussions dramatiques sur les femmes congolaises¹⁷.

Enjeu majeur pour la stabilisation de l'Afrique centrale, la RDC est le théâtre d'une opération de maintien de la paix, la MONUC dont l'envoi a été autorisé par le Conseil de Sécurité par la résolution 1279 du 30 novembre 2000. Le mandat d'origine de la MONUC a été progressivement étendu. A la base limité à une mission d'observation, le mandat est aujourd'hui entièrement placé sous le chapitre VII de la Charte des Nations unies. Les effectifs de la MONUC ont ainsi augmenté atteignant un contingent de 20 000 hommes avec l'arrivée récente d'un renfort de 3000 soldats.

¹³ L'ONG Transparency International classe la RDC au 158^{ème} rang sur 163.

¹⁴ Dans un rapport de novembre 2008 « On va vous écraser », HRW dénonce la répression politique et les abus des droits humains du régime de Joseph Kabila.

¹⁵ Le bulletin sur la situation humanitaire publié par OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) le 4 septembre fait état de 636 congolais rapatriés dans le Sud-Kivu et 4409 rapatriés rwandais du Sud-Kivu vers le Rwanda depuis le début 2009. Dans le Nord-Kivu, les informations fournies par l'OCHA témoignent d'une aggravation de la situation. Plus de 5000 familles se sont déplacées vers Walikale entre le 25 juillet et le 25 août 2009. 200 familles sont également récemment arrivées à Masisi, fuyant des accrochages entre les FARDC et les rebelles. Bulletin disponible sur www.reliefweb.int

¹⁶ Voir le communiqué de presse de HRW *RD Congo : Augmentation massive du nombre d'attaques contre les populations civiles*. 2 juillet 2009.

¹⁷ Voir le rapport de HRW *Les soldats violent, les commandants ferment les yeux. Violences sexuelles et réforme militaire en RD Congo*. 16 juillet 2009.

Cette opération est la plus importante opération de maintien de la paix des Nations unies dans le monde (le budget annuel s'élevant à 1,3 milliard d'euros).

Actuellement, la RDC est engagée dans un processus de normalisation de ses relations avec les Etats voisins, notamment le Rwanda et l'Ouganda. Dans ce cadre, des tentatives d'intégration régionale ont vu le jour avec la mise en place d'un Pacte de Stabilité et de Sécurité signé au second sommet de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs et la relance en avril 2007 de la Communauté économique des pays des Grands Lacs africains.

L'Union européenne est particulièrement impliquée et œuvre à la transition congolaise. Elle est l'un des principaux bailleurs de fonds¹⁸. L'UE coopère également à la réforme sécuritaire par la présence de deux missions : EUPOL (domaine de la police) et EUSEC (appui à l'intégration de l'armée congolaise). Parallèlement, les principaux partenaires occidentaux sont la Belgique, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et la France.

Les défis pour la sortie de crise de la RDC et de l'ensemble de la région des Grands lacs se situent à plusieurs niveaux : économique, politique et sécuritaire.

Avec cette situation interne et régionale fragile en toile de fond, la justice reste également un défi majeur. Dans le cadre des accords récents entre certains groupes rebelles et le gouvernement congolais, plusieurs colonels, anciens chefs rebelles et criminels de guerre ont été intégrés dans l'armée congolaise. Plus d'une vingtaine de milices rebelles ont ainsi signé des accords de paix avec le gouvernement de Kabila en 2008¹⁹. C'est depuis la signature de ces accords que l'un des principaux leaders rebelles, Jean Bosco Ntaganda, surnommé le « Terminator »²⁰, a intégré les rangs de l'armée congolaise, les FARDC, au grade de général. Comme dit plus haut, Jean Bosco Ntaganda fait l'objet depuis août 2006 d'un mandat d'arrêt de la CPI pour avoir enrôlé et participé à la conscription de mineurs de moins de quinze ans. Ce qui au regard du droit international constitue un crime de guerre.

¹⁸ Le MAE indique que l'UE contribue à hauteur de 561 millions d'euros dans le cadre du Xème Fonds européen pour le développement (FED) (2008-2013).

¹⁹ Accords de Goma. Information provenant d'un article d'Adam Hochschild, « Rape of the Congo » in *The New York Review of Books*, vol 56, n°13, 13 août 2009. Cet article a été écrit suite à un travail de l'auteur en collaboration avec Anneke Van Woudenberg, chercheuse senior à HRW sur la RDC.

²⁰ Surnom utilisé par la CPI, entre autres, dans son mandat d'arrêt à l'encontre de J. Bosco Ntaganda.

L'accord conclu à Goma en 2008 entre les FARDC (Forces Armées de République Démocratique du Congo) et le CNDP (Congrès National pour la Défense du Peuple) implique l'intégration des rebelles du CNDP au sein de l'armée congolaise, afin de lutter contre les rebelles hutus des FDLR (Forces Démocratiques de Libération du Rwanda) et de la LRA (Lord's Resistance Army).

Dès lors, le gouvernement congolais va se servir de Jean Bosco Ntaganda pour, d'une part, faire tomber Laurent Nkunda, son supérieur au sein du CNDP qui menace le pouvoir central, et d'autre part s'assurer de l'intégration des ex-rebelles du CNDP dans les FARDC. Alors que le CNDP, dirigé par Laurent Nkunda –toujours secondé par Bosco Ntaganda -, accusé par HRW d'avoir massacré 150 civils en novembre 2008 à Kiwanja²¹ (Nord-Kivu), il apparaît prioritaire au régime de J.Kabila de faire tomber le leader de ces opérations. Laurent Nkunda est arrêté en RDC en janvier 2009 et est détenu depuis à Kigali.

Malgré la chute de Nkunda, le gouvernement congolais a laissé Bosco Ntaganda en liberté et, en échange de sa loyauté, a même confié à ce dernier un poste de commandement au sein des opérations de lutte contre les FDLR qui sont en cours à l'est du pays (opération Kimia II). J.Kabila affirme qu'il est encore trop tôt pour arrêter Bosco Ntaganda en l'état de l'intégration des CNDP dans l'armée congolaise²². Il met en avant le risque que les ex-combattants du CNDP se retournent à nouveau contre le gouvernement de Kabila si Bosco Ntaganda venait à être arrêté.

HRW dénonce avec vigueur cette situation d'impunité dont bénéficie Bosco Ntaganda mais également le manque d'agissement, et même le soutien apporté à cette situation de la part des Nations unies. Ainsi, la MONUC, qui appuie l'opération Kimia II, est particulièrement dénoncée.

Par une puissante stratégie de plaidoyer, HRW persiste à alerter les décideurs politiques concernés par cette situation et leur rappelle leurs devoirs et leurs engagements en matière de justice pénale internationale. L'objectif ultime concernant Bosco Ntaganda étant de le voir traduit – au plus vite - devant les juges de la Cour pénale internationale.

Nous le verrons plus loin, mais en l'absence d'une force de police, la CPI ne peut s'en remettre qu'à la coopération des Etats pour que lui soient livrés les criminels internationaux. Les limites du pouvoir de

²¹ HRW, *Les massacres de Kiwanja, L'incapacité des Nations unies à protéger les civils*, 11 décembre 2008.

²² Cette information provient de différentes sources : Anneke Van Woudenberg qui s'est entretenue avec le président Kabila en juillet 2009, Romain Serman, conseiller technique à l'Élysée pour l'Afrique subsaharienne et Pierre Jacquemot, ambassadeur de France en RDC.

la CPI apparaissent très vite et sont en grande partie liées à la bonne volonté des Etats parties du statut de Rome de vouloir coopérer dans les arrestations et à la fragilité du droit international quant au respect par les Etats des normes qui leur sont imposées par les textes internationaux ainsi que par le droit coutumier.

En agissant auprès des décideurs politiques et de l'opinion publique, HRW met en œuvre les capacités dont elle dispose afin que justice soit faite aux victimes de Bosco Ntaganda et que la CPI puisse jouer son rôle de juge dans l'affaire Bosco Ntaganda.

Nous étudierons ce cas précis à la lumière d'un cadre théorique emprunté à la sociologie des relations internationales, à savoir le courant libéral²³ et néo-libéral qui identifie les acteurs non gouvernementaux comme des acteurs influents dans la conduite des affaires internationales et plus spécifiquement dans notre cas d'étude, sur l'application du droit international. Nous observerons donc dans quelles mesures le plaidoyer de HRW influe pour une opérationnalisation des mécanismes d'arrestation et des procédures pénales à l'encontre de criminels faisant l'objet d'un mandat d'arrêt délivré par la CPI.

Comment ce rôle se caractérise-t-il par rapport au rôle des Etats, dont la justice est originellement une fonction régaliennne ? La place que peut occuper une ONG comme HRW dans l'espace international aujourd'hui infirme-t-elle les postulats du courant réaliste en théorie des relations internationales, selon lesquels la place centrale et majeure de l'Etat dans les relations internationales est indiscutable²⁴ ? Plus précisément, nous observerons en quoi HRW en tant qu'acteur non gouvernemental, travaille à faire face aux obstacles mis en place par les Etats et qui bloquent la mise en œuvre des mécanismes de justice pénale internationale. Comment l'influence de cet acteur non gouvernemental dans le cadre de la RDC et de la lutte contre l'impunité de Jean Bosco Ntaganda permet-elle d'affirmer qu'il existe aujourd'hui une diplomatie non gouvernementale sur la scène internationale avec laquelle doivent composer les Etats et les organisations internationales ?

Avant de présenter le déroulement de notre raisonnement pour apporter des réponses aux questions ici énoncées, il nous semble important de clarifier quelques détails concernant la méthodologie sur laquelle nous avons axé notre travail.

²³ Courant initié par les travaux de Joseph Keohane et Robert Nye dans les années 1970.

²⁴ Dominé par les travaux de Hans Morgenthau, Raymond Aron ou Kenneth Waltz la théorie réaliste affirme que les acteurs non étatiques ne sont pas assez puissants pour concurrencer les entités étatiques, qui sont les seules à pouvoir influencer dans un système international anarchique.

Tout d'abord, ce mémoire réalisé à la suite d'un stage de six mois est le fruit d'une réflexion au croisement d'un travail de recherche et d'un rapport de stage. Ainsi, nous nous sommes basées sur un cadre et des lectures théoriques qui nous ont permis une mise en perspective académique du travail que nous avons accompli au sein du bureau parisien de HRW. Cependant, ces lectures qui relèvent principalement de la sociologie des relations internationales et du droit international public nous ont permis d'explorer diverses pistes de recherche qui pourraient faire l'objet d'un travail plus approfondi mais dont les consignes qui encadrent la rédaction de ce mémoire nous ont limité à laisser ces pistes en l'état.

Par ailleurs, la matière théorique qui a alimenté notre travail est largement complétée par diverses sources recueillies durant notre stage à HRW. Ces sources comprennent des rapports et des communiqués publiés par HRW, qui s'adressent principalement aux médias et aux décideurs politiques. Une part importante de notre analyse se base également sur le rôle que nous avons pu jouer en assistant le directeur plaidoyer de HRW sur le conflit en RDC. Dans ce cadre, nous avons réalisé différentes recherches, produit différentes notes, contribué à la préparation d'outils de plaidoyer (*media advisory* et *media briefing*, préparation de rendez-vous avec les décideurs actifs sur le conflit en RDC...). Surtout nous avons assisté à la fois aux rendez-vous avec différents décideurs²⁵ à Paris, ainsi qu'aux réunions internes à HRW visant à définir les activités et la stratégie de plaidoyer sur le sujet de la RDC. En ce qui concerne les rendez-vous avec les décideurs qui se déroulaient à l'étranger, les moyens de communication interne à HRW nous ont permis d'être informée du résultat de ces rencontres²⁶. En outre, en charge de veiller à l'évolution du conflit, nous suivions activement l'actualité et de nombreux articles de presse ont ainsi pu être collectés. Enfin, pour la réalisation de ce mémoire nous nous sommes entretenus avec différentes personnes spécialisées sur ce thème de campagne de plaidoyer (au sein de HRW mais également dans d'autres ONG) ainsi qu'avec un chercheur de l'IFRI et une personne travaillant pour le bureau du Procureur de la Cour pénale Internationale²⁷.

A l'appui de ces diverses sources et à travers la problématique énoncée précédemment, nous observerons notre cas d'étude en trois temps. Tout d'abord nous aborderons la justice pénale internationale à travers l'existence d'une juridiction internationale : la Cour Pénale Internationale. Malgré les progrès significatifs que son apparition signifie en matière de justice internationale, la

²⁵ La liste de ces rencontres se trouve en dans la partie bibliographie/sources

²⁶ Une explication plus détaillée des missions de stage se trouve en annexe 2.

²⁷ La liste des entretiens réalisés se trouve dans la partie bibliographie/sources.

mise en œuvre de son action juridique rencontre d'importants obstacles, principalement liés à sa nature d'organisation mise en place par les Etats, qui restent avant tout souverains. Dans un second temps, nous verrons comment l'acteur étatique, seule entité ayant une influence sur la conduite des relations internationales selon la théorie réaliste, se voit concurrencé par des acteurs non gouvernementaux dans le cadre de la mise en œuvre des compétences de la CPI. Nous étudierons ici quel rôle occupent les ONG de défense des droits humains, notamment HRW pour faire face aux limites imposées à l'opérationnalisation de la justice pénale internationale par la souveraineté des Etats. Dans un dernier temps, notre étude se concentrera d'avantage sur la lutte contre l'impunité de Jean Bosco Ntaganda que mène HRW. Il s'agira alors de voir comment se décline la stratégie de plaidoyer de HRW et quelle est l'influence dont fait preuve HRW pour que Jean Bosco Ntaganda, accusé par la CPI d'être coupable de crimes de guerre, soit sanctionné comme le prévoit le droit international.

I. La Cour Pénale internationale et les limites face à son opérationnalisation : une étape sur la voie de la justice pénale universelle ?

1. La mise en place de la CPI : élément d'un processus de judiciarisation des relations internationales

a) De la volonté de voir émerger une justice universelle...

L'aspiration contemporaine à une justice universelle est de plus en plus exprimée, espérée et revendiquée. Cette attente trouve son fondement à divers niveaux. On identifie ainsi trois principaux motifs à la mise en place d'une justice universelle.

Tout d'abord, la justice nationale a montré ses insuffisances. Par manque de moyens, ou parce que les systèmes judiciaires nationaux comportent des limites qui leur sont inhérentes -le juge a des compétences délimitées, notamment en ce qui concerne les litiges avec les Etats, mais aussi parce que les contextes politiques, dans certains pays, empêchent la justice de fonctionner de manière indépendante, la justice interne se heurte ainsi bien souvent à diverses limites.

Ensuite, le crime, dans ce qu'il a de plus grave, se rattache souvent à une dimension internationale ou transnationale. Considérons ainsi les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, les crimes contre la paix, les trafics, le terrorisme, la corruption, la pollution massive de l'environnement qui dépassent les frontières géographiques et les frontières de l'humainement acceptables de par leurs conséquences. C'est bien souvent la complicité, la passivité ou les manquements à leurs devoirs des Etats qui rendent possibles ces agissements.

Enfin, cette attente nouvelle peut être rattachée au recul de certains repères intellectuels ou spirituels qui étaient le contexte des relations internationales durant de nombreuses années. L'uniformisation de la pensée politique, le recul des religions ont laissé la place à un certain vide idéologique propice à l'apparition de ce nouveau dogme rattaché à la pensée juridique. « La justice universelle apparaît comme une réponse laïque et humaniste apportée aux interrogations les plus essentielles. »²⁸

²⁸ COULEE, Frédérique, « La « justice universelle » : une demande inépuisable, des réponses partielles ». In *Questions Internationales*, n° 4, novembre-décembre 2003, p.7.

Le développement de cette foi en la justice universelle apparaît dans un contexte de dénonciation d'injustices au plan international. Militants, syndicalistes, intellectuels, ONG sont autant d'acteurs qui revendiquent le progrès vers plus de justice. Trois lacunes du système international sont ainsi souvent montrées du doigt.

En premier lieu, le règne de la loi du plus fort dans le cadre international qui permet à certains Etats d'imposer leur volonté et leurs intérêts que ce soit dans le domaine militaire, politique ou économique est souvent dénoncé. Pour exemple, l'expression cette loi du plus fort dans l'organisation institutionnelle du Conseil de Sécurité des Nations Unies fait l'objet de critiques récurrentes. Au sein de cet organe international, aucune décision ne peut être prise dans le cas d'une opposition manifeste voire sans l'accord de l'un des cinq membres permanents.

En second lieu, on constate que certaines situations de crise internationale retiennent l'attention de ce que l'on désigne communément par le terme de « communauté internationale », notamment à travers ce que relaient les médias. Parallèlement, d'autres crises sont « oubliées » ainsi que toutes les victimes qui en font les frais.

En dernier lieu, l'immobilisme et l'inaction des Etats face à certains drames humanitaires ont fini par donner une image des acteurs étatiques comme étant à la recherche de la défense de leurs intérêts tout en négligeant le bien d'une grande proportion d'individus.

Conformément aux logiques d'équité et d'égalité qui se trouvent derrière l'idée de justice, un traitement identique devrait s'imposer à tous sur une base systématique, ce qui fonderait la légitimité de la justice. Ainsi, dans un cadre où une « Loi internationale » éviterait la logique du « deux poids, deux mesures », la justice universelle dépasserait largement les limites de l'activité des juges ou autres acteurs ayant pour fonction de juger.

En effet, la justice universelle implique une action préventive et volontariste, une action accompagnatrice et une action répressive. Le juge n'en serait donc pas le seul garant, mais plus largement, le justicier maintiendrait l'ordre au nom de l'intérêt général.

Le chemin vers une justice universelle semble cependant relever de l'utopie et malgré les progrès réalisés en matière de justice internationale ces dernières années, on est encore loin de cette universalité qui relève plus d'un idéal vers lequel on chercherait à tendre, sans pour autant en voir aujourd'hui une possible existence dans un futur proche.

Ainsi, s'il faut reconnaître la multiplication des organes juridiques internationaux depuis plusieurs décennies, particulièrement depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, leurs compétences sont nécessairement prédéfinies et l'on constate que le développement d'une justice universelle rencontre différentes limites.

La justice universelle est limitée d'abord du fait d'une mise en œuvre difficile liée à la difficulté à saisir ce qu'est la justice universelle. Si l'on reconnaît que c'est un projet qui doit se développer à l'échelle de la planète et donc qu'il suppose une implication majeure des Etats, la diversité des approches de la justice universelle en fait un objet aux contours très flous.

Les groupes fanatiques religieux, commettant des actes terroristes au nom de la religion et en vertu d'une certaine conception de la justice, n'ont-ils pas une prétention à répandre au niveau mondial cette justice avec tout le prosélytisme que cela suppose ? Mais encore, Georges Bush dans son discours contre l'« axe du Mal » et sa guerre contre le terrorisme ne consentait-il pas à rendre la « justice » partout où ce « Mal » était présent ? La justice universelle est-elle alors une « idée généreuse »²⁹ ou une « vision messianique et prosélyte »³⁰ du monde ? Toutefois, notons qu'il est difficilement soutenable de comparer l'action de groupes de fanatiques ou même l'action unilatérale d'un Etat à l'action coordonnée et concertée menée par les Etats et les autres acteurs dans un cadre multilatéral comportant des règles de délibérations fixées à l'avance. Cependant, ces questions de subjectivités sont inévitables dès lors que ce projet de justice universelle apparaît d'avantage comme un projet politique à inventer que comme une solution en droit à un différend³¹.

En plus de la difficulté à mettre en œuvre un concept aux contours fluctuants et peut être insaisissables, il faut admettre que, de nos jours, le rôle que jouent les juridictions reste marginal, puisque notamment en matière de contentieux interétatique, l'obligation de règlement pacifique des différends ne contraint pas à résoudre les différends par voie juridictionnelle.

Surtout, malgré une diversification des justiciables sur le plan international, aucune juridiction n'est apte à juger n'importe quel sujet de droit. Pour exemples, le Tribunal international du droit de la mer peut « juger » des Etats, des organisations internationales et des acteurs privés. Les juridictions de droits de l'Homme peuvent statuer sur des cas concernant des Etats ou des

²⁹ COULEE, Frédérique, « La « justice universelle » : une demande inépuisable, des réponses partielles ». In *Questions Internationales*, n° 4, novembre-décembre 2003, p.11.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

individus. Les juridictions pénales sont compétentes sur des cas individuels. Mais aucune cour ou aucun tribunal international n'a la compétence de statuer sur des cas concernant n'importe quel sujet de droit.

En outre, aucune cour n'est compétente sur l'ensemble des Etats. Un grand nombre d'Etats sont partie à la CIJ (Cour internationale de Justice) juridiction internationale la plus ancienne³², mais ils en ont limité les compétences à certains différends scrupuleusement choisis. Dans d'autres cas, comme celui de la Cour Européenne des droits de l'Homme, le recours individuel est reconnu par tous les Etats parties et la Cour a une compétence automatique sur les affaires dont elle est saisie. Cette évolution intervenue avec l'entrée en vigueur du protocole n°11 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales en 1998, intervient cependant uniquement dans un cadre régional.

Il faut enfin noter que les juridictions internationales ne sont pas destinées à se substituer aux juridictions internes. Ainsi, des règles de répartition sont établies entre les juridictions pour éviter les conflits de compétences. La compétence de la CPI est ainsi complémentaire de celle des juridictions nationales.

A la lecture de ces différentes limites, il apparaît évident que la mise en place d'une justice universelle laisse encore un long chemin à parcourir. Cependant, on ne peut nier les aspirations qui tendent vers cet idéal universaliste et qui s'exprime de manière croissante sur la scène internationale.

Si la justice universelle n'implique pas uniquement des éléments juridiques, mais bien une sorte de conscience universelle qui conduirait les acteurs politiques et diplomatiques à jouer un rôle préventif contraignant pour empêcher ou mettre un terme aux injustices, nous nous concentrons ici plus spécifiquement sur le processus de « judiciarisation » ou de « juridicisation »³³ de la conduite des affaires internationales. Ce processus est marqué par la multiplication des cours et la diversification des contentieux que l'on a mentionnés plus haut. Il existe ainsi de plus en plus de cadres juridiques qui règlementent les rapports entre les Etats mais aussi les rapports entre les individus et les Etats ainsi que les actions des individus dans le cadre de fonctions liées à des organes d'Etat. J.Siméant caractérise également ce processus de « judiciarisation » par le fait que le droit

³² La CIJ est mise en place par la Charte des Nations unies de 1945 et entre en vigueur en 1946.

³³ SIMEANT, Johanna, « L'enquête judiciaire face aux crises extrêmes : modèles d'investigation, registres de la dénonciation et nouvelles arènes de défense ». In *Critique internationale*, n°36, mars 2007, pp.9-20.

contribue aujourd'hui à la « délimitation d'arènes de dénonciation et d'expertise »³⁴. La conduite des affaires internationales évolue de toute évidence vers un plus grand recours au droit dans les relations entre les divers acteurs internationaux. Il existe par endroit, des fragments de justice internationale qui font partie d'un processus d'universalisation. Ce mouvement est particulièrement visible dans le domaine des droits de l'Homme. Notamment, la Cour pénale internationale s'inscrit dans cette tendance à l'universalisation, sans pour autant en être une construction aboutie qui aurait atteint les objectifs d'une justice universelle.

b) ...à la mise en place de la Cour pénale internationale

La création et surtout l'entrée en vigueur de la CPI le 1^{er} juillet 2002³⁵ concrétise la mise en œuvre du droit pénal dans le droit international. Comme nous le précisons précédemment, la justice pénale internationale fait partie des voies qui tendent vers une justice universelle³⁶. Mais plus précisément, cette justice pénale est l'une des réponses répressives aux injustices qui marquent notre système international. Comme l'affirme Serge Sur : « la sanction apure, épure, exclut, retranche le coupable, même temporairement »³⁷. Ainsi, la sanction vise à mettre fin à des pratiques violant le droit.

Pour retracer brièvement le parcours qui a mené à la mise en place de la CPI, on peut remonter jusqu'en 1919, lors de la signature du Traité de Versailles. A l'article 27, l'empereur Guillaume II était accusé d'« offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités ». L'article en question prévoyait son jugement par un tribunal international. Il s'agit alors de la première tentative en faveur d'une justice pénale internationale.

Viendront ensuite les deux procès contre les « grands criminels de guerre » de Nuremberg et Tokyo en 1945 qui marquent l'affirmation de certains principes fondamentaux de la justice pénale internationale³⁸.

³⁴ SIMEANT, Johanna, « L'enquête judiciaire face aux crises extrêmes : modèles d'investigation, registres de la dénonciation et nouvelles arènes de défense ». In *Critique internationale*, n°36, mars 2007, p.10.

³⁵ Le Statut de Rome portant création de la CPI a été adopté en 1998.

³⁶ Serge Sur identifie quatre types de « réactions organisées » pour répondre aux injustices et tendre vers la justice universelle. Ces quatre voies sont la résistance, la répression, la réparation, la réforme. SUR, Serge, « Justice, justices ». In *Questions Internationales*, n°4, novembre-décembre 2003, pp.4-5

³⁷ SUR, Serge, « Justice, justices ». In *Questions Internationales*, n°4, novembre-décembre 2003, p.4

³⁸ Notamment la responsabilité pénale individuelle, l'absence d'immunité, la responsabilité du supérieur hiérarchique.

Dans les années 1990, la gravité des deux principales crises humanitaires en ex-Yougoslavie et au Rwanda conduisent le Conseil de sécurité des Nations unies à créer le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal pénal international pour le Rwanda, respectivement par les résolutions 827 (1993) et 955 (1994)³⁹.

Pour établir la Cour pénale internationale, la négociation d'un traité spécifique a été nécessaire, avec l'inconvénient de ne lier que les Etats qui le ratifient. Le Statut de Rome qui sera adopté le 17 juillet 1998 est le fruit d'une longue réflexion au sein de la Commission du droit international des Nations unies, qui avait été chargée par les Nations unies de préparer un projet de CPI en 1948. La Commission a adopté ce projet en 1994. Le Statut de Rome est adopté le 17 juillet 1998, et entre en vigueur le 1^{er} juillet 2002⁴⁰. Aujourd'hui, 110 Etats sont partie à cette convention.

Le droit pénal international se retrouve renforcé avec la mise en place de ce traité, produit d'une « accréation institutionnelle »⁴¹. On entend par là que ce traité se base sur de nombreux éléments –principes, normes, pratiques, qui se sont ajoutés les uns aux autres au fil des années. Ainsi, on retrouve de nombreuses qualifications de crimes qui ont été établies par les tribunaux de Nuremberg et de Tokyo puis par les TPIR et TPIY⁴², auxquelles sont ajoutées quelques nouveautés⁴³.

Ainsi, la naissance de la CPI s'inscrit dans un mouvement d'institutionnalisation durable de la justice pénale internationale. La Cour est composée d'un Président, Sang-Hyun Song, de dix huit juges, d'un Greffier et d'un Procureur, Luis Moreno Ocampo.

³⁹ Le Conseil de sécurité était juridiquement apte à créer ces tribunaux sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations unies consacré au maintien de la paix et de la sécurité internationales. La création d'une juridiction doit alors répondre à une situation de crise (d'où son caractère « *ad hoc* »). Selon la majorité des juristes, le chapitre VII ne peut constituer un fondement à l'établissement d'une juridiction permanente à vocation universelle.

⁴⁰ Lorsque le seuil des 60 ratifications requis par l'article 126 du Statut de Rome est atteint.

⁴¹ SCHOENFELD, Heather ; LEVI, Ron ; HAGAN, John; "Crises extrêmes et institutionnalisation du droit pénal international". In *Critique Internationale*, n°36, mars 2007, p.40.

⁴² Les définitions des crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crime contre la paix proviennent de ces deux générations de tribunaux.

⁴³ La participation des victimes à la procédure est une des innovations majeures de la CPI. Les victimes peuvent intervenir à tout moment de la procédure. Elles ont le droit à la parole et peuvent obtenir réparation. Un fonds au profit des victimes a également été créé.

La Cour pénale internationale

Présidence

Président et deux vice-présidents

Section préliminaire

6 juges
(au moins)

Une ou plusieurs chambres
préliminaires

Fonctions de chaque chambre
assurées
par 1 ou 3 juges

Section de première instance

6 juges
(au moins)

Une ou plusieurs chambres de
première instance

Fonctions de chaque chambre
assurées
par 3 juges

Section d'appel

5 juges
(dont le président de la Cour)

Une chambre d'appel présidée
par le président de la Cour

Greffe

Greffier

(Si nécessaire, un greffier-adjoint)

Division d'aide aux victimes et aux témoins

Bureau du Procureur

Procureur

Un ou plusieurs procureurs-adjoints

La documentation française

D'après le Statut de Rome, la Cour pénale internationale a pour mandat de juger les "crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale"⁴⁴, à savoir les crimes d'agression⁴⁵, de génocide⁴⁶, les crimes de guerre⁴⁷ et les crimes contre l'humanité⁴⁸.

Dans trop de cas, il a été constaté que les juridictions internes ont échoué à juger ces crimes odieux. Les juridictions pénales internationales, et notamment la CPI ont été conçues à la fois comme une garantie pour la protection des droits de l'Homme ainsi que comme un modèle pour les ordres juridiques internes. C'est l'articulation des deux niveaux juridiques : interne et international qui devient un enjeu majeur pour une justice qui aspire à l'universalité.

Trois modes de saisine de la Cour sont prévus par le Statut. Ainsi, un Etat partie peut déférer au Procureur une situation où des crimes relevant de la compétence de la Cour semblent avoir été commis. Le Procureur peut également se saisir lui-même, lorsqu'il détient des renseignements lui indiquant des situations où des crimes relevant de la compétence de la Cour ont été commis. Il peut ouvrir son enquête après avoir obtenu une autorisation de la Chambre préliminaire. Enfin, le Conseil de sécurité des Nations unies peut déférer au Procureur une situation dans laquelle un ou plusieurs crimes semblent avoir été commis.

La procédure du contentieux devant la CPI se déroule en trois temps. Dans un premier temps, le Procureur, sous le contrôle de la Chambre préliminaire, peut décider d'ouvrir une enquête sur une situation. Le Procureur enquête autant à charge qu'à décharge. Il peut recueillir et examiner les éléments de preuve, convoquer et interroger des personnes suspectées, mais également des victimes et des témoins. Il peut avoir recours à la coopération de tout Etat, organisation ou dispositif

⁴⁴ Article 5.1 du Statut de Rome

⁴⁵ En l'attente d'une définition de ce crime, la Cour n'est pour le moment pas compétente pour le juger. Une conférence de révision du Statut prévue en 2010 devrait voir l'adoption d'une définition de ce crime.

⁴⁶ Crime défini à l'issue des procès de Nuremberg et formalisé par la Convention pour l'interdiction et la répression du crime de génocide de 1948.

⁴⁷ Les crimes de guerre ont d'abord été définis par le Statut du tribunal de Nuremberg. Ceux des tribunaux *ad hoc* précisent cette définition. Le Statut de Rome reprend cette définition large et élargit la liste précise des crimes de guerre.

⁴⁸ La définition des crimes contre l'humanité retenue dans le Statut est relativement large. Elle comprend la définition donnée par le statut du TPIR (article 3) : « attaque généralisée et systématique dirigée contre une population civile quelle qu'elle soit », à laquelle est ajoutée dans la convention de Rome la connaissance qu'ont eu les auteurs des crimes de l'attaque généralisée (article 7 du Statut de Rome). Surtout, dans le Statut de Rome, la liste des crimes contre l'humanité est précisée et allongée.

gouvernemental. L'article 54 du Statut de Rome donne la possibilité au Procureur de conclure des accords de coopération avec ces organisations.

Etant donnée la gravité des crimes pour lesquels la Cour est compétente, la Chambre préliminaire effectue un contrôle interne pour éviter que la décision d'ouvrir une enquête ne soit laissée à la discrétion d'une seule autorité. En plus de permettre au Procureur l'ouverture d'une enquête, la Chambre doit s'assurer de l'efficacité et de l'intégrité de l'enquête. Dans ce cadre, elle peut autoriser le Procureur à recueillir tout élément susceptible de faire avancer l'enquête dans ce sens. Par ailleurs, elle peut donner son accord pour que le Procureur prenne certaines mesures d'enquête sur le territoire d'un Etat partie sans que celui-ci ait assuré sa coopération. Enfin, c'est la Chambre qui à tout moment de l'enquête, sur demande du Procureur, peut délivrer un mandat d'arrêt contre une personne.

Il faut noter, concernant le travail d'enquête, que celui-ci prend un caractère important dans le cadre d'affaires de justice pénale internationale où la légitimité de l'enquête fait la « solidité du dossier dans les cas souvent contestés de jugement à grande distance. »⁴⁹ Nous en reparlerons plus loin, mais c'est également durant l'enquête que les ONG jouent un rôle central en « neutralisant » la distance entre les acteurs de l'enquête mandatés par la CPI et le terrain de l'enquête.

Le deuxième temps est celui de la confirmation des charges, qui se tient en présence ou en l'absence de l'accusé, s'il a pris la fuite. La Chambre préliminaire confirme les charges sur lesquelles le Procureur entend se fonder pour renvoyer l'affaire en jugement. Le Procureur présente les éléments de preuves qui appuient ces charges. La Chambre peut confirmer les charges, mais également ajourner l'audience pour que ce dernier apporte des preuves supplémentaires ou modifie les charges.

Le dernier temps de la procédure est celui du procès. Celui-ci se déroule devant une chambre de première instance, publiquement ou à huis-clos. L'accusé a la possibilité de plaider coupable.

Dans la perspective de concilier l'objectif de lutte contre l'impunité avec la structure traditionnelle de la société internationale, la convention de Rome contient des dispositions allant au-delà du consentement obligatoire des tous les Etats concernés par une affaire donnée. La Cour peut ainsi se déclarer compétente dans le cas où soit l'Etat du territoire sur lequel les actes criminels ont

⁴⁹ SIMEANT, Johanna, « L'enquête judiciaire face aux crises extrêmes : modèles d'investigation, registres de la dénonciation et nouvelles arènes de défense ». In *Critique internationale*, n°36, mars 2007, p.15.

été commis, soit l'Etat de nationalité de l'auteur des crimes sont parties au Statut⁵⁰. Dans les deux cas, le procureur de la CPI peut être saisi par un Etat partie, mais il peut également s'autosaisir. Par ailleurs, indépendamment des ratifications, le Conseil de sécurité peut saisir le procureur de toute situation entrant dans le champ du chapitre VII de la Charte des Nations unies⁵¹.

La compétence de la Cour n'est cependant pas rétroactive et ne s'appliquera qu'aux actes commis après l'entrée en vigueur du Statut, soit après le 1^{er} juillet 2002⁵². Enfin, la compétence de la Cour est complémentaire à celle des juridictions nationales.⁵³

Nous l'évoquons plus haut, on constate une diversification des sujets de droit et des types de contentieux à l'échelle internationale. Ainsi, la CPI se caractérise par sa compétence à juger des individus, pour les actes qu'ils ont commis en tant que représentants d'une autorité gouvernementale ou administrative. En effet, l'avancée de la CPI par rapport aux juridictions internationales pré existantes, réside entre autres dans le fait que la responsabilité pénale individuelle devient une potentielle cause de contentieux sur le plan international, de manière permanente⁵⁴.

c) La responsabilité pénale individuelle : principe fondamental de la justice pénale internationale

Traditionnellement, les seuls acteurs du droit international étaient les Etats. Un Etat constitue une personne morale qui, selon l'adage classique, ne peut commettre de crimes⁵⁵. Par conséquent, les formes de violations d'obligations dérivant de normes internationales sont traditionnellement collectives, et n'ont aucun caractère pénal. Or, face aux graves violations des valeurs fondamentales de l'ordre international qui se sont produites au cours du XX^{ème} siècle, la communauté internationale a laissé apparaître le principe de la responsabilité pénale individuelle dans l'ordre

⁵⁰ Article 12 du Statut de Rome.

⁵¹ Article 13 du Statut de Rome.

⁵² Article 11 du Statut de Rome.

⁵³ Contrairement à celle des tribunaux *ad hoc* qui est concurrente et prioritaire à la compétence des juridictions nationales.

⁵⁴ Les tribunaux internationaux *ad hoc* jugent également sur la base de ce principe, mais ils ne sont compétents que pour les crimes commis durant les conflits qu'ils sont censés couvrir.

⁵⁵ ZAPPALA, Salvatore ; *La justice pénale internationale*. Paris, Montchrestien, 2007.

juridique international, afin que les personnes responsables de ces graves violations soient sanctionnées.

Affirmée à la suite des procès internationaux de Nuremberg et Tokyo, puis codifiée en 1950 par la Commission du droit international des Nations unies, la responsabilité pénale internationale des individus est un principe fondamental de la justice pénale internationale. Selon ce principe, les individus, à l'exception des personnes morales –sociétés ou associations, peuvent voir leur responsabilité engagée devant des juridictions pénales, internes ou internationales. Par ailleurs, la qualité de personnage officiel ne protège plus les individus de sanctions pénales⁵⁶. On assiste alors à une remise en cause de l'immunité des chefs d'Etats et des hauts fonctionnaires.

Malgré les développements du droit international, des juridictions et des sujets du contentieux au niveau international qui expriment les avancées dans un processus d'universalisation de la justice, notamment de la justice pénale, il convient de noter dans notre observation qui se centre sur la CPI, les limites auxquelles s'expose celle-ci afin de comprendre en quoi son action et sa vocation font face à différents obstacles pour être effectivement universelles.

2. La CPI : un instrument pour une justice pénale universelle ?

a) La compétence universelle limitée de la CPI

La CPI représente une avancée majeure vis-à-vis de l'impunité qui règne dans les affaires internationales (ou même nationales). Contrairement aux juridictions pénales internationales qui l'ont précédées, sa compétence se veut universelle dans les Etats parties au Statut de Rome et non géographique comme c'était le cas pour les tribunaux *ad hoc*. Mais elle reste pour l'instant, dans certains cas, partiellement opérationnelle –entendons par là que certaines procédures ne peuvent parvenir à leur terme⁵⁷, et surtout il faudra certainement encore de longues années avant que tous les Etats n'acceptent que des juridictions qui leur échappent puissent sanctionner leurs ressortissants, ceci constituant l'obstacle majeur à une véritable universalité de sa compétence.

⁵⁶ Principe consacré à l'article 27 du Statut de Rome.

⁵⁷ Il convient de mentionner ici l'affaire du Président soudanais El Bechir, contre lequel la Cour a émis un mandat d'arrêt. En tant que Président, seule une arrestation par ses propres forces de sécurité pourrait le conduire à La Haye.

Il faut commencer par rappeler que la compétence de la Cour n'est pas rétroactive. Ainsi les crimes commis avant 2002 ne relèvent pas de sa compétence. Pour faire face à ces lacunes, d'autres mécanismes juridiques ont été mis en place⁵⁸.

Ensuite, la Cour a une compétence complémentaire à celle des Etats. Les affaires portées devant elle ne seront recevables que si les Etats ne poursuivent pas eux-mêmes les individus suspectés. La priorité est ainsi donnée aux poursuites exercées devant les juridictions internes.⁵⁹ Si l'Etat est dans l'incapacité de traiter l'affaire ou qu'il le refuse, alors la Cour devient compétente. Sur ce point, la Cour détient tout de même un certain pouvoir de contrôle car si elle estime qu'il y a un manque manifeste de volonté lorsqu'une procédure est engagée mais qu'elle vise en réalité à soustraire l'individu à sa responsabilité, ou lorsque la juridiction interne est trop lente ou ne respecte pas les critères d'indépendance et d'impartialité de manière telle que cela permet d'interpréter un refus de traduire en justice la personne concernée, alors la Cour peut s'estimer compétente.

Si dans les cas où elle est compétente, la capacité à traiter une affaire peut donner lieu à diverses interprétations, il n'en demeure pas moins qu'en ce qui concerne les Etats non parties, la Cour n'a que très peu de moyens d'action.

Il en est ainsi pour les crimes internationaux qui sont commis dans le cadre de crises internes à des Etats qui refusent d'adhérer au Statut de Rome et qui sont suffisamment puissants pour que le Conseil de sécurité reste inactif. Le Tibet et la Tchétchénie en sont de parfaits exemples.

De plus, la Cour est compétente pour juger les crimes d'agression, or on est toujours à l'heure actuelle dans l'attente d'une définition précise des crimes d'agression. Une définition devrait pouvoir être adoptée lors de la prochaine assemblée des Etats partie en 2010. En l'attente de cette définition, la Cour ne peut statuer sur ce type de crime.

Par ailleurs, l'article 124 du Statut de Rome pose également une limite à la compétence de la Cour, puisque les Etats qui ont ratifié le traité peuvent s'opposer à la compétence de la Cour en matière de crimes de guerre pendant une durée de sept ans. Jusqu'alors, seules la France et la Colombie ont fait jouer cette disposition. La France a aujourd'hui retiré sa déclaration.

⁵⁸ Les deux principales crises humanitaires antérieures à 2002 sont intervenues au Cambodge et en Sierra Leone. De longues négociations ont abouti à la création de juridictions mixtes pour juger les coupables de crimes graves dans le cadre de ces crises. Au Kosovo et au Timor Oriental, l'administration directe de ces territoires par les Nations unies a préféré la reconstruction des systèmes judiciaires internes.

⁵⁹ Articles 1 et 17 du Statut de Rome.

Enfin, le Conseil de sécurité peut adresser une demande expresse⁶⁰ de ne pas engager de poursuites pour une durée de douze mois renouvelable. Ces mesures permettent aux Etats de se prémunir d'un trop grand potentiel d'intrusion de la part de la Cour dans leurs affaires internes.

Surtout, il faut rappeler que le Statut n'a pas recueilli la signature de plusieurs Etats, notamment la Chine, l'Inde, la Russie, les Etats-Unis ou Israël qui occupent une place majeure sur la scène internationale. Des ressortissants de ces Etats qui commettraient des crimes graves sur le sol de ces mêmes Etats échappent donc à l'autorité de la Cour. De plus, sur la vingtaine d'Etats les plus peuplés, moins d'une dizaine a signé le Statut. En revanche, parmi une quarantaine d'Etats comptant moins d'1 million d'habitants, la moitié est partie au Statut. Bien que l'on compte aujourd'hui 109 Etats partie à la Cour, l'objectif d'universalité visé avec la création de la CPI semble loin d'être atteint à court terme, puisqu'il apparaît impensable que dans les années à venir la CPI soit en mesure d'exercer sa compétence à l'égard de tous les Etats de la planète. Les contraintes qui pèsent sur la Cour pour mettre en œuvre sa compétence et mener à terme des procédures, proviennent aussi des moyens dont dispose la Cour pour mener des procédures à leur terme.

b) L'absence d'une force de police au service de la CPI et l'impossibilité de faire exécuter des mandats d'arrêt

Au-delà des obstacles que rencontre la Cour et qui sont directement liés à sa compétence, il faut signaler que l'affaire Bosco Ntaganda, qui fera l'objet d'une analyse approfondie dans la dernière partie de ce mémoire, démontre les faiblesses de la Cour pour mener à terme son action lorsqu'elle perd la coopération d'un ou plusieurs Etats.

La Cour avait ainsi été sollicitée par la République démocratique du Congo pour enquêter sur la situation en RDC. La CPI avait par la suite délivré un mandat d'arrêt contre Jean Bosco Ntaganda. Or, depuis les accords passés en janvier 2009 entre les anciens rebelles du CNDP (Congrès National pour la Défense du Peuple) et le gouvernement congolais, ce dernier a décidé de jouer du rôle d'ancien leader des CNDP de Jean Bosco Ntaganda pour s'assurer d'une part de la chute de son ancien supérieur hiérarchique au sein des CNDP, Laurent Nkunda⁶¹, et d'autre part pour garantir une réussite de l'intégration des forces du CNDP au sein de l'armée congolaise.

Dès lors, la RDC n'a plus coopéré pour livrer Jean Bosco Ntaganda à la CPI, alors que celui-ci bénéficie d'un statut privilégié au sein de l'armée congolaise.

⁶⁰ Sur la base du chapitre VI de la Charte des Nations unies.

⁶¹ Arrêté par l'armée rwandaise en janvier 2009 et détenu à Kigali depuis.

Ce cas questionne donc fortement le potentiel de la Cour à mettre en œuvre ses compétences et à mener des affaires à leur terme. Celle-ci est en effet chargée d'une mission de police internationale sans disposer des pouvoirs coercitifs y afférant, hormis la possibilité de compter sur la coopération des Etats. La CPI voit alors sa compétence remise en cause par l'absence de soutien de la part des Etats. En effet, la CPI ne pourra juger Jean Bosco Ntaganda tant que la RDC ne l'aura pas livré à la Cour.

Il est évident que la convention de Rome n'a pas prévu un dispositif de police au service de la Cour dans la mesure où celui-ci aurait sans doute fait reculer de nombreux Etats pour la ratification du Statut. Néanmoins cela reste un problème entier pour la Cour dont le fonctionnement reste largement dépendant de la volonté des Etats de se soumettre à leurs engagements internationaux.

3. La souveraineté des Etats comme frein à l'exercice de la justice pénale universelle

Il est fréquent d'entendre des critiques s'élever contre le droit international pour dénoncer un droit inconsistant et réduit à la rhétorique. Nous affirmons ici qu'il existe bien comme un élément régulateur des rapports internationaux. Cette régulation représente elle-même une voie vers la justice qui se substitue à l'imprévisibilité et à l'arbitraire.

Néanmoins, il faut bien concevoir que le juge international remplit son rôle sans être tenu au respect d'une Constitution internationale qui s'imposerait aux Etats. Aucun pouvoir exécutif n'assure l'efficacité de son action. Aucune entité législative ne peut dicter par la loi internationale ce qui est juste ou pas. Fondement de l'Etat de droit, la loi est étrangère au système international qui est régi par la souveraineté des Etats et leur engagement volontaire. Il arrive ainsi que la mise en œuvre de la justice internationale se heurte au droit international positif⁶².

a) La coopération des Etats : élément nécessaire pour un fonctionnement effectif de la CPI

En tant qu'émanation d'une convention internationale, la CPI pour fonctionner et agir dans le cadre de ses compétences est largement dépendante de la coopération que peuvent lui apporter les Etats. En effet, celle-ci a besoin du soutien des Etats pour le déroulement des enquêtes, l'accès aux preuves, aux témoins, ou encore pour l'arrestation des personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt de la Cour.

L'article 86 du Statut de Rome prévoit une obligation générale pour les Etats de coopérer pour les enquêtes et les poursuites des crimes pour lesquels la Cour est compétente. Ainsi, la Cour peut

⁶² Notamment au principe de base en droit international qui est celui du respect de la souveraineté des Etats.

adresser des demandes de coopération aux Etats parties, notamment afin d'obtenir qu'une personne soit arrêtée pour lui être remise. Elle peut également formuler des demandes d'assistance concernant l'identification d'une personne, le rassemblement d'éléments de preuve, la signification de documents, l'examen de localités ou de sites...

Toujours selon le Statut de la Cour, un Etat ne peut rejeter une demande d'assistance à moins que cela l'oblige à produire ou divulguer des documents qui touchent à sa sécurité nationale ou alors si l'assistance est interdite dans l'Etat sollicité en vertu d'un principe juridique fondamental d'application général. Dans ce cas l'Etat doit engager des consultations avec la Cour afin de résoudre la situation. Si cela n'aboutit pas, la Cour modifie sa demande.

Certains garde fous existent pour les Etats, comme l'article 98 qui prévoit que la Cour ne peut présenter une demande d'assistance qui contraindrait l'Etat requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en droit international en matière d'immunité, ou l'article 99 stipule que dans le cadre de son enquête sur le territoire d'un Etat partie, le Procureur ne peut exercer aucune contrainte pour les mesures qu'il souhaite prendre dans ce cadre.

Par ailleurs, l'article 86 ne fixe pas vraiment les modalités de la coopération entre les Etats et la Cour, hormis en matière d'assistance judiciaire⁶³, laissant ainsi ce champ libre à la volonté et à l'interprétation des Etats.

Toutefois, en cas d'absence de coopération d'un Etat partie, la Cour peut saisir le Conseil de sécurité (dans le cas où il s'agit d'une enquête pour laquelle ce dernier a saisi la Cour) ou l'Assemblée des Etats parties. Celle-ci ne disposant alors que d'un simple pouvoir de « *naming and shaming* ».

Le texte fondateur de la Cour contient lui-même les propres bases de la fragilité de la CPI. Bien que mentionnant explicitement cette obligation de coopération pour les Etats parties, ce texte garantit aux Etats certaines protections de leur souveraineté. En plus des mesures prévues par le Statut, les Etats peuvent facilement invoquer le principe de non ingérence pour se parer de toute intrusion de la justice internationale dans leurs affaires internes et de préserver leur droit souverain à faire justice ou bien souvent à s'exonérer de leur devoir de faire justice lorsque l'ouverture d'une enquête pourrait porter atteinte aux intérêts du gouvernement ou du régime en place.

⁶³ CHIAVARIO, Mario, *La Justice Pénale Internationale, entre passé et avenir*. Milan, Giuffré Editore, 2003.

b) Le principe de non ingérence : un bouclier pour les Etats face à la justice internationale ?

Si nous avons mentionné que l'avènement d'une conscience universelle comme support à une véritable justice universelle était bien hypothétique, il n'est cependant pas impensable d'évoluer vers plus de justice à l'échelle internationale, à condition que la souveraineté et la liberté de consentement des Etats soit orientées différemment.

Nous ne pouvons que le réaffirmer, la mise en place de la CPI constitue un pas en avant vers une justice pénale internationale. Toutefois, les Etats restent encore pour beaucoup réticents à l'existence d'une telle institution et surtout la protection de leurs intérêts et de leur souveraineté garde une priorité dominante. Les Etats se servent ainsi du respect du principe de non ingérence mentionné dans la Charte des Nations unies comme protection à un empiètement de la justice internationale dans leur domaine réservé.

En effet, si le droit international a pour vocation de régir les relations entre Etats, l'un des principes fondamentaux reste celui de la non-ingérence. « La première limitation que le droit international impose à la souveraineté de chaque Etat est celle d'exclure l'exercice de l'autorité publique sur le territoire d'un autre Etat.⁶⁴ »

On désigne par le terme d'ingérence l'emprise sur l'exercice des droits qui appartiennent à un autre sujet. L'auteur de l'ingérence bloque, entrave ou donne une certaine orientation à l'activité du titulaire des droits en question. L'ingérence implique de ce fait une forme de contrainte. Le principe de protection de la souveraineté n'est pas condamnable a priori, car il constitue un élément stabilisateur d'une société que les théoriciens des relations internationales qualifient d'« anarchique »⁶⁵. Et même si cette vision du monde a évolué au sein de la théorie des relations internationales, il n'en demeure pas moins que ce principe a également pour vocation de protéger la domination et l'ingérence de la part des Etats les plus puissants sur les Etats les plus faibles.

Ce qui crée le débat autour de cette notion, c'est l'existence dans certaines situations d'une ingérence légitime. Il en est ainsi des ingérences en matière de droits humains et qui sont compatibles avec les obligations internationales. C'est donc ici que se rencontrent les obligations formulées par le droit international pour la protection des droits de l'Homme par exemple, et l'indépendance de l'Etat souverain que garantit le droit international, qui est un droit constitué par les Etats, pour les Etats. Le principe de non-ingérence a ainsi été érigé au rang de principe des Nations unies afin de préserver la coexistence pacifique des Etats.

⁶⁴ WECKEL, Philippe ; « Ingérence, intervention et justice internationale ». In *Questions internationales*, n°4, novembre-décembre 2003, p.63.

⁶⁵ En relations internationales, tous les courants caractérisent d'anarchique la société des Etats.

Cependant, depuis plusieurs années, sous l'impulsion des *French doctors* (Médecins sans frontières, Médecins du monde), s'est imposée sur la scène internationale l'idée d'un devoir qui serait supérieur à la souveraineté et qui justifierait le franchissement libre des frontières lorsqu'il s'agit de porter assistance aux victimes. Ce que l'on appelle le « droit d'ingérence » n'a pas été reconnu en droit international, cependant par les résolutions 43/131 (1988) et 45/100 (1990), l'Assemblée générale des Nations unies a consacré la légitimité de l'assistance humanitaire internationale.

Ainsi, les Etats peuvent toujours se servir du principe de non-ingérence pour se prémunir de l'intervention de la communauté internationale dans leurs affaires internes, et surtout ils jouissent du monopole de la contrainte sur leur territoire et donc de l'accès aux éléments de preuve et aux personnes recherchées. Cependant, le développement du concept de droit d'ingérence reflète bien la prétention des composantes d'une société civile sans frontières à prendre part à l'activité internationale au côté des Etats.

De plus, on peut envisager une évolution du droit international, et notamment des fondements de l'action du Conseil de sécurité, qui permettrait à cet organe de pouvoir ordonner une intervention sur le territoire d'un Etat, lorsqu'un cas d'impunité serait manifeste. Ainsi, il est jusqu'à présent possible pour le Conseil de sécurité d'intervenir militairement dans un Etat sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations unies, lorsqu'un conflit menace la paix et la sécurité internationales. Un instrument juridique similaire pourrait être imaginé, afin que le Conseil de sécurité puisse mandater une force militaire (ou de police) afin d'arrêter les personnes accusées de crimes graves par la CPI, et dont l'impunité serait protégée par l'Etat de résidence, manquant ainsi à ses devoirs de coopération avec la CPI.

En l'état des choses, il ne semblerait pas que la communauté internationale soit prête à ce genre d'évolutions du droit international. Au contraire, certains Etats, suffisamment puissants sur le plan international, renforcent les protections qui leur garantissent une non-ingérence de la part d'autres Etats et surtout qui les prémunissent de toute soumission au droit pénal international. Ainsi, les Etats-Unis ont sollicité les termes peu clairs de l'article 98 du Statut pour signer des accords bilatéraux (après une vaste campagne incluant des pressions économiques) avec une cinquantaine d'Etats parties, afin que ceux-ci n'engagent aucun transfert devant la CPI d'un ressortissant des Etats-Unis qui se trouverait sous leur juridiction.

Si certains Etats développent de telles protections autour de leur souveraineté, cela confirme dans le même temps, que la Cour détient quelques compétences lui permettant d'empiéter sur la souveraineté des Etats sans que ceux-ci en aient donné leur accord. Rappelons que la Cour peut s'estimer compétente pour des crimes commis sur le territoire d'un Etat partie ou dont les auteurs sont nationaux d'un Etat partie. De la sorte, un Etat non partie au Statut de Rome ne peut garantir

une immunité complète à ses ressortissants si ceux-ci ont commis des crimes sur le sol d'un Etat partie. La souveraineté judiciaire nationale est également remise en cause, puisque malgré le caractère complémentaire de la compétence de la Cour, celle-ci peut estimer que la mise en place de procédures nationales sur certaines affaires, soit destinée à « soustraire la personne concernée à sa responsabilité pénale » ou que la procédure nationale « n'a pas été menée de manière indépendante ou impartiale (...) mais d'une manière qui (...) démentait l'intention de traduire l'intéressé en justice »⁶⁶. Dans ces circonstances exceptionnelles et après une interprétation assez audacieuse de sa part, la Cour peut se déclarer compétente et se saisir d'une affaire déjà jugée par une juridiction nationale. Enfin, la possibilité de saisine de la Cour par le Conseil de sécurité s'impose également comme un facteur de limitation à la souveraineté étatique.

Outre les obstacles juridiques des immunités et du droit international que les Etats ont élaboré en garantissant l'existence de protections quant à leur souveraineté, les obstacles politiques et diplomatiques sont tels que les victimes et les organisations de défense des droits de l'Homme dénoncent depuis longtemps l'impunité qui sévit en plusieurs endroits de la planète. Ainsi malgré les obligations stipulées par le Statut de Rome, la Cour subit les variations de la coopération qui lui est apportée par les Etats. Ceux-ci protègent avant tout leurs intérêts plutôt que ceux de la justice pénale internationale.

Rappelons que sur l'affaire Bosco Ntaganda, la RDC avait saisi la Cour pour qu'elle enquête sur la situation en RDC, mais aujourd'hui, c'est le même régime de J.Kabila qui ne coopère plus pour livrer Bosco Ntaganda à la CPI, invoquant que son arrestation risquerait de déstabiliser le processus d'intégration des CNDP (ex-rebelles) aux FARDC. Les priorités politiques de J.Kabila, à savoir la construction d'une stabilité dans le pays à court terme (notamment en vue des échéances électorales de 2010), s'imposent face à la nécessité de faire justice et que cette justice puisse s'exécuter dans un futur proche.

c) Les obstacles politiques et diplomatiques à la mise en œuvre de la justice pénale internationale

Ne serait-ce que par le refus de signer le Statut de Rome de la part de plusieurs Etats, ces derniers ont montré la vulnérabilité de la CPI face aux intérêts diplomatiques ou politiques des Etats. La présence au sein du Conseil de sécurité de trois Etats sur cinq membres permanents n'ayant pas

⁶⁶ Article 20 du Statut de Rome.

ratifié le Statut, qui sont autorisés par le Statut à bloquer des procédures devant la Cour pour une période de douze mois renouvelable, doit être rattachée au fonctionnement non indépendant de la justice pénale internationale vis-à-vis d'enjeux politiques. La critique d'une justice pénale internationale à « deux vitesses » est souvent formulée à l'encontre de la Cour. En effet, à l'heure actuelle, la CPI a été saisie uniquement pour des cas relatifs à des pays africains⁶⁷. Il est reproché à la Cour de n'agir que dans des pays dont la puissance internationale ne permet pas de s'opposer à la justice pénale internationale. Il faut rappeler, que s'il est vrai que tous les cas pour lesquels la Cour a été saisie se sont produits dans des pays africains, neuf mandats sur douze délivrés par la CPI concernent des affaires pour lesquelles les Etats eux-mêmes ont saisi la Cour⁶⁸. De plus, il ne faut pas oublier qu'un tiers des Etats partie sont des Etats africains, ce qui explique en partie que les situations déferées à la Cour soient principalement des cas qui concernent des Etats africains.

Néanmoins, on ne peut pas nier que les Etats les plus puissants parviennent à mettre en avant le respect de leur souveraineté pour empêcher qu'une action soit entreprise à leur encontre devant la Cour pénale internationale, alors que les Etats les plus faibles ont moins de capacité à résister face à l'action de la CPI. Ainsi, on constate une réelle confrontation du politique avec la justice internationale lorsque l'on fait le constat des affaires qui ont été déferées devant la Cour jusqu'à présent et celles qui ne le sont pas, car les pays concernés disposent d'une puissance au niveau international leur permettant de repousser toute enquête de la CPI.

Pour exemple, le Royaume-Uni a ratifié le Statut de Rome en 1991, ainsi face aux accusations de crimes internationaux dont sont la cible les administrations américaines et britanniques dans le contexte de la guerre en Irak, il serait tout à fait envisageable que la CPI ouvre une enquête sur les responsabilités du gouvernement de Tony Blair dans de potentiels crimes internationaux⁶⁹ qui seraient intervenus durant la guerre de 2003 –la justice nationale britannique n'ayant pour l'heure pas été saisie sur cette affaire. Or, il semble peu probable de voir l'ouverture d'une telle enquête, sur le court terme du moins. La simple présence des Britanniques au Conseil de sécurité suffit à bloquer le démarrage d'une telle procédure.

⁶⁷ La CPI a délivré jusqu'à aujourd'hui douze mandats d'arrêt pour des crimes ayant été commis en Ouganda, en RDC, en République centrafricaine et au Soudan-Darfour.

⁶⁸ Le Conseil de sécurité a saisi la Cour pour les massacres du Darfour. Trois mandats ont été délivrés à la suite de cette enquête.

⁶⁹ ROBERT, Anne-Cécile, « Dans le chaos de l'après-guerre. Justice internationale, politique et droit ». In *Le Monde diplomatique*, mai 2003.

Nous pouvons également mentionner ici le cas de la guerre à Gaza, sur laquelle la commission Goldstone a été mandatée par le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies pour enquêter sur les graves violations du droit international commises par l'armée israélienne et les groupes armés palestiniens durant l'offensive israélienne qui a eu lieu entre décembre 2008 et janvier 2009. Cette commission vient de rendre un rapport dénonçant des crimes de guerre commis durant cette offensive⁷⁰ et qui appelle les autorités israéliennes et le gouvernement *de facto* du Hamas, à mettre en place des commissions d'enquête afin de poursuivre les responsables de ces crimes graves. La commission demande également à ce que la CPI exerce sa compétence complémentaire dans le cas où la justice israélienne ne se saisirait pas de ces cas. Or, on voit bien vite le blocage qu'une telle procédure pourrait rencontrer avec la présence des Etats-Unis au sein du Conseil de sécurité. La proximité qu'entretient Israël avec les Etats-Unis conduirait certainement ces derniers à opposer leur veto à une saisine de la CPI par le Conseil de sécurité.

Cela confirme donc qu'il existe de réels obstacles politiques pour un traitement égal par la CPI de tous les Etats partie au Statut de Rome ou pour que la CPI puisse exercer sa compétence lorsque la situation juridique lui en donne la possibilité. Il existe une véritable tension entre justice pénale internationale et politique, mais aussi entre justice pénale internationale et diplomatie.

Il est utile de rappeler ici les obstacles auxquels a dû faire face la Belgique lors qu'en 1993, une loi de compétence universelle fut adoptée. Cette loi autorisait les tribunaux internes à juger les crimes les plus graves quel que soit le lieu où ces crimes aient été commis et quelque soit la nationalité des personnes accusées et des victimes. Considérant le risque que cela pouvait représenter pour d'autres Etats de voir la Belgique se saisir de cas qui ne pouvaient concerner que leurs affaires internes, de nombreux Etats ont fait part de leurs vives réactions et la Belgique s'est retrouvée dans de réelles difficultés diplomatiques. Plusieurs gouvernements se sont alors opposés à la Belgique, notamment les Etats-Unis et Israël. De plus, l'absence de coopération judiciaire internationale et l'absence des suspects sur le territoire belge vouaient ces procédures à l'échec. Isolée, la Belgique a fini par vider la loi de sa substance en 2003.

Bien qu'il s'agisse de la justice rendue par un Etat, cette anecdote montre à quel point la justice pénale internationale doit faire face aux impératifs diplomatiques que les Etats considèrent comme primordiaux pour garantir leur place et leur rang au niveau international.

⁷⁰ La commission n'ayant pas été autorisée à pénétrer le territoire israélien pour mener son enquête, les accusations qu'elle a pu fonder sur des preuves solides portent sur les forces armées israéliennes.

L'exercice de la compétence universelle par un Etat apparaît donc comme une forme d'ingérence dans les affaires des Etats et est ainsi incompatible avec la règle de non-ingérence que nous évoquons plus haut. Cette contradiction pourrait être juridiquement dénouée à travers un raisonnement qui démontrerait qu'un Etat peut exercer sa juridiction pénale si un ou plusieurs éléments objectifs venaient rattacher l'infraction à son ordre juridique. L'exercice d'une compétence universelle sous ces conditions ne pourrait alors être empêché par l'argument d'ingérence dans les affaires d'un autre Etat, tant que la mise en œuvre des compétences appartenant à cet Etat ne serait pas entravée par la procédure juridique⁷¹. De toute évidence, cette confrontation non-ingérence/compétence universelle appelle une conciliation des exigences éthiques avec le sens des réalités internationales.

Il relève en grande partie du rôle des acteurs de la CPI de promouvoir ces exigences éthiques sur la scène internationale afin d'obtenir une plus grande coopération de la part des Etats et que ceux-ci dépassent les enjeux diplomatiques ou politiques qui limitent l'exercice de la justice internationale. Il pourra dans ce cadre être nécessaire, que le procureur de la Cour use de son expérience pour « ruser » le politique et la diplomatie dans le but de promouvoir la justice pénale internationale. En effet, Luis Moreno Ocampo devra poursuivre ce que d'anciens procureurs des tribunaux internationaux *ad hoc* ont commencé. Par exemple, Richard Goldstone, ancien procureur du TPIY, avait réussi à user des canaux diplomatiques pour que les Etats-Unis fassent pression pour l'arrestation de Slobodan Milosevic. Louise Arbour, ancienne procureure du TPIR, avait pour sa part travaillé à un niveau plus politique et mis en avant le concept de « sécurité humaine⁷² » pour renforcer la légitimité internationale du tribunal. Elle a également développé la pratique des inculpations secrètes qui devaient réduire les risques de représailles pour ceux qui procédaient aux arrestations, mais surtout affranchir le droit pénal international des contraintes politiques⁷³. Les pratiques développées par ces deux procureurs ont montré que si la justice pouvait être obstruée par la préservation d'intérêts diplomatiques et politiques, elle pouvait aussi se servir des rouages diplomatiques et politiques afin de s'affirmer.

⁷¹ Dans notre cas d'étude, ceci ne résoudrait pas la question de l'arrestation de Bosco Ntaganda puisque Joseph Kabila affirme pour le moment que l'arrestation de Bosco viendrait déstabiliser la situation interne en RDC, ceci pouvant être qualifié comme une entrave à l'exercice des compétences étatiques.

⁷² Concept développé par la diplomatie canadienne.

⁷³ SCHOENFELD, Heather ; LEVI, Ron ; HAGAN, John; "Crises extrêmes et institutionnalisation du droit pénal international". In *Critique Internationale*, n°36, mars 2007, pp.37-44.

Si la conciliation entre les valeurs éthiques, qui se diffusent peu à peu sur la scène internationale, et les complexités du contexte international reste encore à trouver, il faut mentionner le rôle clé que peuvent jouer les acteurs de l'ingérence. Ainsi, puisque le devoir de non-ingérence s'applique aux actions entreprises par un Etat ou bien des actions qui impliquent un Etat ou une organisation intergouvernementale, il n'existe aucune interdiction au niveau du droit international qui empêcherait aux personnes privées de franchir les frontières. Le statut des ONG leur permet ainsi une marge de manœuvre au niveau du devoir d'ingérence qu'elles peuvent exploiter pour agir en vertu des valeurs qu'elles défendent lorsque les Etats ne le font pas.

II. Le rôle des ONG dans la mise en œuvre de la CPI : une illustration des capacités d'action de la diplomatie non gouvernementale à l'échelle internationale

Sur le chemin amorcé vers la justice universelle, le rôle dominant qu'occupent les Etats au niveau international est sujet au questionnement. Nous l'avons montré, ceux-ci ont créé un espace juridique globalisé, au sein duquel ils ont, malgré tout, préservé leur marge de manœuvre pour se prémunir d'atteintes à leur souveraineté. Néanmoins, les cas d'ingérence –en tant qu'intrusion d'un acteur extérieur dans le domaine de souveraineté d'un Etat, se développent à tel point que parfois la légitimité de l'ingérence judiciaire est reconnue par la communauté internationale. Les acteurs de ces ingérences ne sont pas seulement des Etats, mais aussi des ONG. L'influence que celles-ci ont construite ces dernières années, dans des espaces qui étaient traditionnellement liés à la souveraineté étatique, s'observe dans différents champs de la vie politique internationale, et particulièrement dans ce qui nous intéresse, à savoir l'espace juridique international.

En effet, les relations entre la CPI - institution la plus aboutie dans le domaine de la justice pénale internationale, et les ONG sont étroites à différents niveaux. Avant même d'en saisir le fonctionnement, il faut resituer la place des ONG auprès de la Cour pénale internationale dans un cadre plus large, en nous appuyant sur la théorie des relations internationales. Ainsi, il s'agit d'identifier sous quelles formes les acteurs non gouvernementaux ont acquis une place aux côtés des Etats dans la conduite des affaires internationales.

Etant donnée la difficulté à donner une définition claire et des contours précis à l'expression « organisations non gouvernementales » nous choisirons ici de reprendre la classification,

relativement simple, établie par Henri Rouillé d'Orfeuil⁷⁴ qui différencie quatre familles d'ONG : les ONG spécialisées dans la défense des droits de l'Homme ; celles qui sont actives dans l'action humanitaire d'urgence ; les ONG de développement et, enfin, les ONG environnementales.

Du fait du champ d'étude choisi pour ce mémoire, nous désignerons fréquemment dans cette partie les ONG de défense des droits humains et occasionnellement, les ONG humanitaires, par le terme ONG, ceci constituant un simple raccourci et non pas une réduction de la diversité des ONG au domaine de la défense des droits de l'Homme.

1. L'affirmation de la place des acteurs non gouvernementaux dans un champ juridique internationalisé

La première partie de ce mémoire nous a mené à observer une « juridicisation »⁷⁵ des relations internationales. Ce processus est investi par les acteurs non gouvernementaux identifiés par la théorie néo-libérale comme des acteurs que les Etats ne peuvent plus ignorer.

a) Un système international en mutation

Longtemps dominée par la pensée réaliste, la théorie des relations internationales voit l'arrivée de nouvelles conceptions théoriques en 1972, lorsque Keohane et Nye⁷⁶ affirment que la politique internationale n'est plus seulement interétatique mais qu'elle est devenue transnationale. Des interactions multiples se produisent entre les Etats et des acteurs transfrontières. Ce que J. Rosenau viendra compléter en 1990 par la « théorie des acteurs hors souveraineté »⁷⁷. Rosenau observe un monde multcentré, transcendé par des flux transnationaux entre différents acteurs qui peuvent contourner le contrôle des Etats. L'ordre westphalien n'a pas disparu, mais il s'est profondément modifié. Les Etats ne sont plus les seuls sujets sur la scène internationale. De nombreux acteurs privés ont fait leur apparition. Ceux-ci sont de nature diverses : entreprises, groupes de pression, groupes terroristes, ONG... Nous nous centrerons ici sur la place des ONG dans ce mouvement.

⁷⁴ ROUILLE D'ORFEUIL, Henri ; *La diplomatie non gouvernementale: les ONG peuvent-elles changer le monde ?* Paris : Ed. de l'Atelier, Ed. Charles Léopold Mayer ; Montréal : Ed. Ecosociété, 2006.

⁷⁵ SIMEANT, Johanna, « L'enquête judiciaire face aux crises extrêmes : modèles d'investigation, registres de la dénonciation et nouvelles arènes de défense ». In *Critique internationale*, n°36, mars 2007, p.10.

⁷⁶ KEOHANE, R.O.; NYE, J.S. (eds); *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1972.

⁷⁷ ROSENAU, J.M.; *Turbulence in World Politics*. New York: Princetown University Press, 1990

Rony Brauman décrit ces transformations comme « un nouvel agencement des rapports de force, des relations entre intervenants sur la scène internationale »⁷⁸.

Pour Susan Strange⁷⁹, l'arrivée de ces nouveaux acteurs conduit à une redéfinition de la puissance en relations internationales. S.Strange considère que la puissance ne se définit plus seulement au niveau étatique mais doit aussi intégrer des acteurs économiques, sociaux ou culturels, intégrés dans des réseaux. Nous sommes ainsi dans un système interactif qui allie acteurs publics et privés sur la scène mondiale. En revanche, la structuration de ce système est plus ou moins formelle selon les acteurs en jeu ou selon les domaines de la conduite des affaires internationales.

Marie-Claude Smouts⁸⁰ désigne le système actuel par le terme « gouvernance internationale ». Selon elle, ce concept, certes flou, présente l'avantage d'être flexible. Il désigne les modes de gestion des affaires d'intérêt mondial qui résultent de l'activité de sous systèmes qui relient des acteurs hétérogènes n'ayant ni les mêmes capacités, ni les mêmes légitimités.

Il faut noter tout de même que les théories ne s'accordent pas toutes sur cette nouvelle place des acteurs non étatiques dans le système international. Ainsi, S.Cohen⁸¹ oppose à cette analyse la capacité de résistance dont font preuve les « Etats post-modernes », surtout les Etats occidentaux, qui restent les acteurs majeurs du système international. Selon lui, l'influence des ONG s'exerce uniquement sur des Etats convaincus qu'ils n'ont rien à perdre sur la question en cause. Aussi, les ONG ne disposeraient que du pouvoir que les Etats veulent bien leur concéder.

Si des nuances sont à apporter quant au rôle des ONG sur la scène internationale, la montée et l'affirmation de la place des acteurs non gouvernementaux a bien été constatée, si bien que l'on

⁷⁸ BRAUMAN, Rony (entretien avec) ; « La communication des ONG : une affaire d'Etats ? » In *La revue internationale et stratégique*, n°56, hiver 2004-2005, p.112.

⁷⁹ STRANGE, Susan; *The Retreat of the State*. Cambridge: Cornwell University Press, 1996.

⁸⁰ SMOUTS, Marie-Claude ; *Les nouvelles relations internationales: pratiques et théories*. Paris : Presses de Sciences po, 1998.

⁸¹ COHEN, Samy ; *La résistance des États : les démocraties face aux défis de la mondialisation*. Paris: Éd. du Seuil, 2003.

parle aujourd'hui d'une diplomatie non gouvernementale. C'est dans ce cadre que les ONG voient leurs voix de plus en plus prises en compte par les acteurs étatiques.

b) L'émergence d'une diplomatie non gouvernementale

La diplomatie non gouvernementale ne peut être envisagée comme une diplomatie parallèle⁸². Elle constitue un mouvement qui a intégré les cercles de la diplomatie gouvernementale, dans certaines limites, pour y affirmer les valeurs qui sont les siennes. Ainsi, la diplomatie non gouvernementale des droits de l'Homme rappelle aux acteurs de la diplomatie, la nécessité de protéger et défendre les droits humains et de prendre en compte le respect des droits de l'Homme dans leurs relations extérieures, préoccupation bien souvent reléguée derrière d'autres priorités.

Le but final de la diplomatie non gouvernementale est de rendre visible et active une « track two diplomacy »⁸³. Celle-ci, selon B.Badie⁸⁴, doit être une « émanation diplomatique des sociétés qui soit visible et audible par la diplomatie classique ».

A travers cette diplomatie non gouvernementale, les ONG ne cherchent pas à se substituer aux autorités étatiques ou à remplacer le travail des diplomates. Elles visent plutôt à rendre leurs objectifs, qui tendent parfois vers des idéaux, à devenir des demandes « métabolisables par les appareils diplomatiques »⁸⁵.

De leur côté, les appareils étatiques sont contraints par leurs électeurs, par leurs intérêts économiques, politiques ou encore par les cadres mis en place par la mondialisation. Il est ainsi nécessaire pour les ONG de travailler à la recevabilité de leurs propositions au sein des électeurs et de s'assurer qu'ils soutiennent ces propositions.

⁸² ROUILLE D'ORFEUIL, Henri ; *La diplomatie non gouvernementale: les ONG peuvent-elles changer le monde ?* Paris : Ed. de l'Atelier, Ed. Charles Léopold Mayer ; Montréal : Ed. Ecosociété, 2006.

⁸³ RYFMAN, Philippe ; *Les ONG*. Paris : Éditions la Découverte, 2009.

⁸⁴ BADIE, Bertrand ; *La Diplomatie et l'Intrus. L'entrée des sociétés dans l'arène internationale*. Paris, Fayard, 2008.

⁸⁵ ROUILLE D'ORFEUIL, Henri ; *La diplomatie non gouvernementale: les ONG peuvent-elles changer le monde ?* Paris : Ed. de l'Atelier, Ed. Charles Léopold Mayer ; Montréal : Ed. Ecosociété, 2006.

Cette place acquise par les ONG, dans les années 1960 dans une conception extra ou anti étatique⁸⁶, sur le mode de la dépolitisation, revient aujourd'hui à une conception qui réintroduit l'Etat et lui fait appel.

Afin de s'assurer la reconnaissance des Etats, l'un des enjeux majeurs qui s'impose aux ONG dans le cadre de cette diplomatie non gouvernementale⁸⁷ est la recherche d'efficacité. Pour cela, les ONG doivent constamment s'appuyer sur leur mandat pour dire au nom de qui et d'où elles parlent. Elles doivent construire une unité de leurs discours, à partir de la diversité qu'elles représentent. Cette diversité se constate soit au sein même de l'ONG, soit sur des thématiques que les ONG sont souvent nombreuses à couvrir. On constate, d'ailleurs, depuis plusieurs années une tendance au regroupement des ONG en coalition, collectif, coordination ou plateforme. C'est de cette unité du discours, basée sur la force du nombre et de la diversité, que les ONG obtiennent une certaine écoute de la part des décideurs.

Par ailleurs, on peut supposer qu'il existe un lien entre le mouvement de professionnalisation qui touche les ONG depuis plusieurs années et la reconnaissance accrue dont bénéficient les ONG de la part des autorités gouvernementales. En effet, les décideurs sont habitués à fonctionner dans des ordres institutionnels très hiérarchisés et bureaucratisés. C'est pourquoi, leur propension à s'ouvrir à des interlocuteurs « organisés » dans leurs structures et dans les messages qu'ils envoient sera plus grande s'ils ont en face d'eux des entités dont l'organisation reprend des codes qui leur sont familiers, à commencer par le critère d'efficacité.

Pour se faire accepter par les Etats, les ONG doivent démontrer leur légitimité à parler au nom de et à revendiquer tel ou tel message. Bien souvent identifiées comme porteuses d'un supplément de démocratie, les ONG et leurs représentants ne sont paradoxalement pas choisis par des scrutins électoraux comme l'est une partie des décideurs politiques. Si beaucoup d'ONG sont fondées en tant qu'association, statut impliquant un fonctionnement démocratique de l'organisation, à travers les mouvements de professionnalisation et d'institutionnalisation qui ont marqué le champ des ONG ces dernières années, de nombreux acteurs des ONG ont été nommés à des postes à responsabilité et les décisions se prennent largement au niveau des directions. Il est

⁸⁶ Les mouvements sans-frontiéristes furent précurseurs en la matière.

⁸⁷ ROUILLE D'ORFEUIL, Henri ; *La diplomatie non gouvernementale: les ONG peuvent-elles changer le monde ?* Paris : Ed. de l'Atelier, Ed. Charles Léopold Mayer ; Montréal : Ed. Ecosociété, 2006.

donc crucial que les ONG affirment leur légitimité pour pouvoir être entendues par les décideurs politiques. Nous verrons plus loin que la légitimité des acteurs non gouvernementaux repose sur d'autres fondements comme l'expertise, l'assise géographique ou encore l'implantation à l'échelle locale qui caractérise les ONG.

Henri Rouillé d'Orfeuil⁸⁸ identifie un troisième enjeu de taille pour les ONG dans le cadre de la diplomatie non gouvernementale, qui est la nécessité d'affirmer l'indépendance de l'organisation. La question de l'indépendance est intimement liée à celle des modes de financement d'une ONG. Ces derniers, qu'ils proviennent de sources publiques ou privées, soulèvent bien souvent, la question de l'indépendance des ONG. Toujours est-il que pour que leurs messages soient considérés avec attention par les décideurs, les ONG doivent s'affranchir d'une éventuelle domination, ou d'un certain contrôle de la part d'acteurs étatiques, mais aussi économiques ou religieux.

A travers ces trois grands défis que sont la recherche d'efficacité, de légitimité et d'indépendance, les ONG ne jouent bien sûr pas toutes à « armes égales ». Plus une ONG dispose de moyens pour se développer et s'implanter à un niveau international, plus elle est capable de s'assurer une reconnaissance et une certaine renommée. Egalement, plus ses moyens sont importants, plus elle peut s'engager dans des stratégies de communication qui lui permettront de se faire entendre par les décideurs et l'opinion publique. Les moyens sont aussi déterminants pour envoyer différents chercheurs et experts sur le terrain et renforcer la légitimité des informations recueillies par l'organisation. Enfin, le nombre et les montants des financements de l'ONG, déterminent la propension de l'organisation à rester indépendante.

L'influence des ONG à travers les circuits de la diplomatie non gouvernementale, semble donc être tributaire du « poids » de l'ONG en termes de personnel, de financement, d'impact médiatique et de reconnaissance par les décideurs politiques.

Dans le cadre de cette diplomatie non gouvernementale, les ONG trouvent une place aux côtés des Etats pour leur transmettre leurs messages ou recommandations à travers des cadres formels plus ou moins établis. Ce phénomène évolue et tend vers un approfondissement de la

⁸⁸ ROUILLE D'ORFEUIL, Henri ; *La diplomatie non gouvernementale: les ONG peuvent-elles changer le monde ?* Paris : Ed. de l'Atelier, Ed. Charles Léopold Mayer ; Montréal : Ed. Ecosociété, 2006.

formalisation des rapports ONG-décideurs politiques. Dans une démarche participative, les ONG ont acquis une place dans les circuits décisionnels. Comme indiqué précédemment, la place des ONG dans ces circuits n'est sans doute pas la même dans tous les domaines et comparer leur influence selon le champ d'action (environnemental, juridique, armement...) relèverait d'une autre recherche. Nous nous limiterons à observer en quoi les acteurs non gouvernementaux sont incontournables dans le domaine de la justice internationale.

c) Des acteurs non gouvernementaux insérés dans les circuits décisionnels d'un nouvel ordre juridique international

Il nous semble ici important de préciser la participation des ONG dans les circuits décisionnels de l'ordre juridique international. En effet, malgré des théories divergentes sur le degré d'influence des acteurs non étatiques⁸⁹, leur arrivée dans les sphères décisionnelles est confirmée dans le domaine du droit international par G.Devin pour qui les ONG sont de nouveaux acteurs sur le plan international qui remettent en cause le monopole du droit international public qui revenait jusqu'alors aux Etats⁹⁰.

Ainsi, sans doute à l'image d'autres domaines de la vie internationale, l'espace juridique est le lieu d'une réinvention ou d'une transformation de la démocratie⁹¹. L'insertion de la diplomatie non gouvernementale dans la diplomatie classique atteste d'une évolution de la gouvernance mondiale dont le fondement serait plus démocratique du fait d'une représentation et d'une participation des citoyens via les ONG, aux grands débats internationaux. Ce mouvement a également un impact en droit international. Notamment, on relève que les organisations de défense des droits de l'Homme ne se manifestent pas simplement par des incantations éthiques et morales, mais qu'elles exercent un rôle de plus en plus affirmé dans la pratique quotidienne afin de rendre effectifs ces devoirs moraux et la protection des droits humains, sur la base de textes internationaux.

Ainsi, malgré la complexité du domaine juridique, les ONG ont su développer une expertise qui leur permet de légitimer leur participation à cet ordre. Les ONG se sont saisies de cette évolution du droit international comme objet, aux côtés des Etats et organisations internationales.

En effet, les acteurs non gouvernementaux ont besoin d'agir aux côtés des acteurs gouvernementaux, leur soutien et parfois leur protection étant déterminants pour que les ONG

⁸⁹ Ceci fait référence aux vues brièvement présentées en début de deuxième partie.

⁹⁰ DEVIN, Guillaume ; *Sociologie des relations internationales*. Paris : La Découverte, 2007.

⁹¹ MARTIN-CHENUT, Kathia ; « Droit international et démocratie ». In *Diogenes*, Avril 2004, n°220, pp.36-48.

transmettent leurs recommandations dans les cercles décisionnels. L'approche décisionnelle⁹² en relations internationales reconnaît ainsi, comme les théoriciens du courant néo-libéral, que les Etats ne sont pas tout puissants sur la scène internationale. Selon cette approche, c'est une relation de complémentarité qui s'est installée entre ces deux types d'acteurs. Marie-Claude Smouts note à ce propos que la concurrence s'accompagne d'une relative complicité⁹³. Ainsi, selon l'approche décisionnelle, il existe une place des ONG sur la scène internationale, parce que les Etats leur laissent la possibilité d'occuper cette place. Lors de notre entretien avec Thierry Vircoulon⁹⁴, ce dernier confirmait cette idée en mentionnant que « les ONG ont une place quand on leur en donne une ».

Nous verrons dans la suite de notre travail qu'il est contestable d'envisager la relation Etats-ONG uniquement sous cet angle car s'il est certain que les ONG ne peuvent prendre les décisions à la place des Etats, il est important de caractériser cette intervention des ONG en rappelant que « ce sont les Etats qui votent et signent »⁹⁵ les traités internationaux. Cependant, à certains moments leur lobbying pour mettre certains sujets à l'agenda et les recommandations que les ONG émettent ne peuvent être ignorés par les Etats. Nous verrons que ce fut le cas durant le processus de mise en place de la CPI, où les ONG omniprésentes ont su utiliser leur coopération avec certains Etats pour influencer l'ensemble des Etats présents.

Au sein de l'« espace public international »⁹⁶, il existe donc une véritable intervention des ONG dans un ordre juridique international qui se construit progressivement depuis le début du XXème siècle, et dans lequel la CPI constitue une avancée majeure.

⁹² Développée à l'origine par Graham T. Allison dans *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston : Little Brown, 1971.

⁹³ SMOUTS, Marie-Claude ; *Les nouvelles relations internationales: pratiques et théories*. Paris : Presses de Sciences po, 1998.

⁹⁴ Chercheur associé à l'IFRI. Afrique centrale et Grands Lacs, Afrique du Sud et Zimbabwe, gouvernance et reconstruction post-conflit, réforme du secteur de sécurité, relations sino-africaines.

⁹⁵ CHASLES, Jean-Marie, « La Cour pénale internationale et les ONG : une relations ambiguë ». In *Questions internationales*, mai-juin 2009, n° 37, pp.95-102.

⁹⁶ BADIE, Bertrand ; FARDEAU, Jean-Marie ; « Regards croisés. La diplomatie des droits de l'Homme ». In *La revue internationale et stratégique*, n°50, été 2003.

Même si la frontière est floue entre ce qui, dans les décisions des Etats, relève des résultats du lobbying des ONG et des dynamiques des politiques nationales, il est clair que les organisations non gouvernementales ont acquis une place qui leur permet de peser sur la prise de décision des Etats.

Le rôle des ONG consiste, par ailleurs, à surveiller les Etats et leurs comportements vis-à-vis du droit international. Alors que dans l'ordre juridique international que nous évoquons, s'est affirmée une conception selon laquelle chaque Etat est responsable devant la communauté internationale, notamment en matière de crimes graves du fait de leurs effets globaux, les ONG de défense des droits de l'Homme ont développé un certain contrôle sur les Etats qui vient questionner leur toute puissance. Les ONG sont, en effet, amenées à surveiller et rappeler à l'ordre, en vertu des textes internationaux, les Etats qui ne respecteraient pas leurs engagements.

d) Le « monitoring de la puissance »⁹⁷ : les Etats surveillés

C'est donc dans cette fonction que se sont également affirmées les ONG auprès des Etats. Elles se sont arrogées le droit de fonctionner comme des observateurs sur la politique des Etats. Loin d'être les seuls acteurs de la surveillance des Etats⁹⁸, les ONG sont en mesure de dénoncer les manquements des Etats face à leurs devoirs éthiques mais surtout, face à leurs obligations légales. Ainsi, dans un « espace public international »⁹⁹ où l'image des Etats compte beaucoup, notamment aux yeux de la société civile qui constitue un fort pilier de l'opinion publique, le jeu de puissance n'a pas été abandonné par les Etats —et ne le sera jamais car il fait en quelque sorte vivre les Etats, mais il a été reconfiguré selon de nouvelles règles où le « monitoring de la puissance »¹⁰⁰ a toute sa place.

Pour préserver leur rang sur la scène internationale, les Etats portent de plus en plus d'intérêt à l'image qu'ils peuvent renvoyer concernant leur conduite envers les droits humains.

Poussés par une volonté de la société civile, par la voix des ONG principalement, les Etats sont désormais contraints de rendre des comptes sur les exactions qu'ils commettent face aux droits

⁹⁷ BADIE, Bertrand ; FARDEAU, Jean-Marie ; « Regards croisés. La diplomatie des droits de l'Homme ». In *La revue internationale et stratégique*, n°50, été 2003.

⁹⁸ Bertrand Badie énumère un certain nombre d'acteurs capables aujourd'hui de « surveiller » l'action des Etats : citoyens, mouvements sociaux, opinion publique, médias, libre discussion...

⁹⁹ BADIE, Bertrand ; FARDEAU, Jean-Marie ; « Regards croisés. La diplomatie des droits de l'Homme ». In *La revue internationale et stratégique*, n°50, été 2003.

¹⁰⁰ *Ibid.*

humains et de prévenir ces abus afin qu'ils ne se produisent plus. Dans une certaine mesure, pour imposer leur légitimité et leur puissance au concert des Nations, les Etats s'attachent à préserver leur image internationale en matière de protection des droits humains.

C'est donc bien la société civile, à travers un combat pour la défense et la protection des droits humains, qui a su « imposer un certain nombre de valeurs qui vont bien au-delà de l'intérêt des Etats »¹⁰¹. Ce mouvement est représentatif de la mise en place de mécanismes de gouvernance démocratique, visant à renforcer l'Etat de droit, représentant l'un des principaux objectifs que se donne la diplomatie non-gouvernementale selon Henri Rouillé d'Orfeuil¹⁰².

Il nous apparaît donc que les ONG, notamment les grandes organisations de défense des droits humains, ont acquis une importante capacité à influencer et interpeller les Etats en leur imposant une surveillance. Cette surveillance a d'autant plus de poids que les Etats se soucient de l'image qu'ils renvoient à l'opinion publique.

Après avoir saisi le cadre d'intervention des ONG dans le système international, il nous faut déterminer les leviers sur lesquels les ONG peuvent agir pour exercer leur influence sur les Etats.

2. Les leviers d'action dont disposent les ONG sur les Etats

Nous ne prétendons pas établir ici une liste complète des canaux d'influence dont disposent les ONG. Nous avons cependant constaté, à travers nos recherches et durant notre mission pour HRW, que la capacité des ONG à se faire entendre par les Etats ou même à peser sur leurs décisions se fondait principalement sur la mise en avant d'une expertise solide, ainsi que sur une relation aux médias développée dans le but d'atteindre l'opinion publique.

a) L'expertise des ONG, élément qui fonde la légitimité d'une intervention auprès des Etats

Rony Brauman¹⁰³ affirme que les ONG tiennent leur légitimité de leur pratique et donc de leur expertise dans un domaine particulier. Elles peuvent donc se prévaloir d'une légitimité limitée

¹⁰¹ BADIE, Bertrand ; FARDEAU, Jean-Marie ; « Regards croisés. La diplomatie des droits de l'Homme ». In *La revue internationale et stratégique*, n°50, été 2003.

¹⁰² ROUILLE D'ORFEUIL, Henri ; *La diplomatie non gouvernementale: les ONG peuvent-elles changer le monde ?* Paris : Ed. de l'Atelier, Ed. Charles Léopold Mayer ; Montréal : Ed. Ecosociété, 2006.

¹⁰³ BRAUMAN, Rony (entretien avec) ; « La communication des ONG : une affaire d'Etats ? » In *La revue internationale et stratégique*, n°56, hiver 2004-2005.

au champ de leur pratique. Traditionnellement, on considère que la légitimité est basée sur le suffrage électoral et provient de la souveraineté de ceux qui élisent des représentants pour parler en leur nom¹⁰⁴. Les ONG ne sont pas composées de membres élus, mais de personnes qui se sont spécialisées sur certaines causes, certaines situations et qui nécessitent parfois une technicité importante. C'est le cas dans le domaine du droit international et de nos jours les nombreuses ONG actives dans ce champ sont en partie composées de spécialistes du droit, anciens avocats, magistrats ou professeurs de droit. Egalement avec la multiplication des formations juridiques, on observe des personnes dont les carrières commencent directement dans les ONG, en tant que spécialistes du droit.

Ainsi, l'irruption et la participation des ONG dans la conduite des affaires internationales a été en partie possible car les ONG ont fondé leur légitimité sur le « savoir technique »¹⁰⁵ et la « compétence propre »¹⁰⁶ dont elles disposent. Nous le mentionnions précédemment, ceci permet aux ONG de disputer aux gouvernements le monopole qu'ils avaient sur le terrain de la décision, dans le jeu diplomatique.

L'expertise des ONG trouve également une place selon l'approche cognitive de la décision développée par Holsti¹⁰⁷. Celui-ci établit que l'image que les décideurs se font de la réalité acquiert plus d'importance que la « réalité objective ». A partir de là, on peut insister sur l'importance des rapports réalisés par les ONG, des informations et recommandations qu'elles transmettent à partir de leur connaissance du terrain. En prenant en compte ces données, les décideurs sont sans doute plus enclins à prendre des décisions en phase avec la réalité. Ainsi, plus encore en politique étrangère où la distance géographique, mais aussi sociale et culturelle, rend difficile pour les décideurs de saisir la complexité des situations, le travail d'expertise des ONG a son importance et semble de plus en plus reconnu par les décideurs politiques.

¹⁰⁴ D'autres définitions de la légitimité ont été établies, notamment par Max Weber, mais nous ne développerons pas ce propos ici.

¹⁰⁵ BADIE, Bertrand ; FARDEAU, Jean-Marie ; « Regards croisés. La diplomatie des droits de l'Homme ». In *La revue internationale et stratégique*, n°50, été 2003.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ HOLSTI, O.; "The Belief System and National Images: a case study". In *Conflict Resolution*, sept 1962.

Il nous faut également mentionner que la légitimité des ONG ne repose pas simplement sur leur expertise mais aussi sur leur assise géographique. Plus elles représentent un large nombre de citoyens, plus leur message acquiert de l'importance aux yeux des décideurs.

Par ailleurs, leur implantation locale confère également une certaine crédibilité à leur parole. De par leurs relations avec leurs partenaires locaux, les ONG disposent ainsi des informations les plus en phase avec la réalité du terrain, elles ont accès aux témoignages des victimes, et peuvent ainsi dénoncer sur la base de faits qu'elles sont en mesure d'appuyer sur des témoignages et des preuves solides.

Ainsi, notre expérience à HRW nous a montré que les chercheurs travaillent selon une méthodologie scrupuleuse. Toutes les accusations que porte HRW se rapportent à des récits dont la véracité est vérifiée à travers une comparaison scrupuleuse des versions qui sont livrées aux chercheurs en mission ou basés sur le terrain.

Fortes de cette expertise et de cette légitimité à aborder certaines causes dont elles se sont saisies, les ONG travaillent à faire circuler, dans les médias, une grande partie des informations dont elles disposent, ciblant ainsi l'opinion publique comme soutien aux messages transmis aux décideurs politiques.

b) S'assurer du soutien de l'opinion publique à travers les médias

Les médias constituent l'un des principaux vecteurs par lequel les ONG peuvent peser sur l'opinion publique et sur les décideurs. De manière générale, cette relation ONG-médias s'est développée ces dernières années et cela a donné beaucoup plus d'ampleur à l'action des ONG. De cette façon, elles ont pu acquérir une grande reconnaissance de la part de l'opinion publique et des décideurs.

De manière générale, on constate aujourd'hui que les individus se sentent de plus en plus concernés par l'international¹⁰⁸. Les « princes »¹⁰⁹-expression de B.Badie pour désigner les décideurs politiques, sont obligés d'en tenir compte en vue des différents moments de la vie politique où les

¹⁰⁸ Bien que ce phénomène soit plus marqué dans les pays anglo-saxons qu'en France.

¹⁰⁹ BADIE, Bertrand ; FARDEAU, Jean-Marie ; « Regards croisés. La diplomatie des droits de l'Homme ». In *La revue internationale et stratégique*, n°50, été 2003.

électeurs s'expriment, mais également du fait de l'apparition de « nouveaux bourgeois »¹¹⁰. Ces nouveaux acteurs sont en mesure de participer activement au jeu international. Ils participent au débat certes, mais plus encore, ils s'impliquent dans l'élaboration de décisions. Bertrand Badie inclut les ONG parmi ces acteurs. Les ONG ont la capacité d'agir pour sensibiliser l'opinion publique et de rappeler aux Etats leurs responsabilités vis-à-vis du « tribunal de l'opinion publique »¹¹¹. Les Etats, de leur côté, sont attachés à renvoyer une image flatteuse des politiques qu'ils mènent et les politiques accordent une attention particulière aux « courants dominants des opinions publiques »¹¹².

Elément incontournable de la diplomatie non gouvernementale, l'opinion publique joue un rôle central en tant qu'intermédiaire « de poids » entre les militants ou les professionnels de la défense des droits humains et les décideurs politiques. Le travail des ONG réside donc dans une mobilisation de l'opinion publique, un travail sur les consciences à travers les médias, afin d'envoyer aux décideurs des messages soutenus par l'opinion publique. Henri Rouillé d'Orfeuil mentionne d'ailleurs une véritable « bataille pour l'opinion publique » à laquelle se livrent les ONG qui considèrent qu'« une négociation se gagne dans l'opinion publique avant d'être gagnée par les diplomates »¹¹³, autrement dit, le soutien de l'opinion publique est crucial pour imposer certains intérêts aux décideurs.

Il faut tout de même signaler à propos de cette relation ONG-médias-opinion publique que les médias ne sont pas devenus des porte voix inconditionnels des ONG afin que celles-ci puissent imposer leurs vues aux décideurs. R.Brauman, dans un entretien sur la communication des ONG¹¹⁴ alerte sur cette accusation qui s'est parfois vue retournée contre les ONG pour critiquer leur

¹¹⁰ BADIE, Bertrand ; *La diplomatie des droits de l'homme : entre éthique et volonté de puissance*. Paris: Fayard, 2002.

¹¹¹ ROUILLE D'ORFEUIL, Henri ; *La diplomatie non gouvernementale: les ONG peuvent-elles changer le monde ?* Paris : Ed. de l'Atelier, Ed. Charles Léopold Mayer ; Montréal : Ed. Ecosociété, 2006.

¹¹² BRAUMAN, Rony (entretien avec) ; « La communication des ONG : une affaire d'Etats ? » In *La revue internationale et stratégique*, n°56, hiver 2004-2005, p.110.

¹¹³ ROUILLE D'ORFEUIL, Henri ; *La diplomatie non gouvernementale: les ONG peuvent-elles changer le monde ?* Paris : Ed. de l'Atelier, Ed. Charles Léopold Mayer ; Montréal : Ed. Ecosociété, 2006.

¹¹⁴ BRAUMAN, Rony (entretien avec) ; « La communication des ONG : une affaire d'Etats ? » In *La revue internationale et stratégique*, n°56, hiver 2004-2005, pp.109-115.

omniprésence. Les ONG dans leur rapport aux médias se sont certes imposées comme des acteurs difficiles à contourner dans les sphères décisionnelles, sans pour autant avoir remplacé les Etats dans leur pouvoir décisionnel.

Fortes de leur poids sur l'opinion publique et de leur expertise pour justifier leur intervention auprès des décideurs politiques, les ONG disposent d'une influence relative sur les décisions politiques, mais dans des domaines limités et le soutien de l'opinion publique est crucial pour qu'elles puissent s'imposer face aux Etats.

Il était ainsi nécessaire de voir comment cette place des ONG, était appréhendée à un niveau théorique pour observer comment cette influence s'exerce dans les faits en matière de justice pénale internationale.

Nous avons en effet conclu dans la première partie de ce mémoire que la CPI était une institution qui marquait l'avancée vers un idéal de justice universelle. Les ONG de défense des droits de l'Homme ont été particulièrement présentes tout au long de la mise en place de cette institution. En outre, elles continuent à l'être afin de garantir la pérennité de cette voie vers la justice universelle.

3. Les ONG et la Cour pénale internationale, une relation confirmant l'acquisition d'une influence au niveau international pour les acteurs non gouvernementaux

a) La mise en place de la CPI, résultat d'un puissant lobbying non gouvernemental ?

La mise en place de la CPI représente une étape majeure pour la justice pénale internationale car elle témoigne des importantes concessions faites par les Etats en ce qui concerne leurs droits souverains. Dans cette avancée, le rôle joué par les ONG mérite une attention particulière.

La mobilisation des ONG a eu un impact positif sur la progression des négociations pour la mise en place de la CPI. J.M.Chasles parle même d'une « place inédite »¹¹⁵ des ONG durant ces négociations.

C'est en se regroupant au sein de la Coalition mondiale pour la CPI (CCPI) que les ONG ont rassemblé leurs forces, à savoir les ressources propres aux ONG d'expertise et aux organisations de

¹¹⁵ CHASLES, Jean-Marie, « La Cour pénale internationale et les ONG : une relations ambiguë ». In *Questions internationales*, mai-juin 2009, n° 37, pp.95-102.

masse, démontrant une aspiration profonde de la société civile mondiale pour la mise en place d'une institution permanente permettant de rendre la justice pénale sur le plan international.

En 1994, lorsque l'Assemblée générale des Nations unies charge un comité *ad hoc* de préparer un projet de traité, les ONG manifestent alors leur volonté de contribuer à la réflexion de ce comité et créent alors la coalition mondiale pour la CPI, à l'appel du World Federalist Movement. La CCPI comprend notamment de grandes ONG de défenses des droits humains : le World Federalist Movement, Amnesty International, Human Rights First, HRW et vise à la mise en place d'un ordre politique et juridique global. Ces ONG ont été les plus actives. De nombreuses autres ONG ont simplement adhéré à la coalition, pour y apporter leur soutien et être informées des avancements du travail de la coalition, sans pour autant être actives. Ce fut le cas pour plusieurs ONG humanitaires qui, du fait de leur mandat, et pour éviter une trop grande implication dans des négociations politiques, se sont limitées à ce rôle de soutien de la coalition. Enfin, de plus petites ONG parties prenantes à la coalition ont joué un rôle mineur dans les négociations, mais ont cependant constitué un important relai de diffusion de l'information et ont permis une interpellation des médias et des décideurs politiques au niveau local.

La CCPI a donc travaillé en collaboration avec le comité *ad hoc* nommé par les Nations unies. Elle a notamment été omniprésente durant la conférence de Rome du 15 juin au 17 juillet 1998.

Durant la conférence, une partie de l'action de la CCPI a largement porté sur une mobilisation des médias. La coalition a transmis aux médias de nombreuses informations et explications sur l'avancement des négociations, des éclairages et analyses d'experts sur les points discutés, elle communiquait également les positions de telle ou telle délégation, ainsi que les positions réelles, parfois inavouables, des Etats. Les ONG ont recherché à ce que ces informations soient diffusées par les médias avec un maximum d'images, rendant le processus plus réel aux yeux de l'opinion publique.

Deux cent trente cinq ONG étaient présentes lors de la conférence, et cent trente quatre ont assisté à l'adoption de l'acte final. Certaines grandes ONG, comme Amnesty international ou HRW ont vu leurs compte-rendus et analyses repris par certaines délégations étatiques composées de peu de représentants.

Les modalités de participation des ONG aux travaux préparatoires de la conférence sont restées informelles. En revanche, à Rome, le règlement intérieur de la conférence définissait le rôle des ONG. Les occasions auxquelles les ONG pouvaient prendre la parole étaient prédéfinies, ainsi que le temps de parole accordé aux ONG et les modalités et cadres de la diffusion de leurs

documents de travail durant la conférence. Cependant, l'encadrement formel de la participation des ONG à la conférence n'a pas empêché quelques dirigeants d'ONG d'intégrer les réunions étatiques, auxquelles ils n'avaient normalement pas accès. Ce sont surtout les Etats pilotes - ce groupe pilote est parvenu à rassembler le Canada, l'Australie, la Suisse, l'Egypte, la Corée du Sud, l'Union européenne (sauf la France) les pays d'Europe centrale, certains pays latino-américains et caraïbes et une grande partie des Etats d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique australe¹¹⁶, avec lesquels les ONG ont collaboré et qui leur ont permis d'accéder à des réunions informelles entre Etats.

Cet exemple appuie ce que S.Strange¹¹⁷ suggère à propos de la mise en place de cadres de participation des ONG, plus ou moins formellement établis. Ainsi, notre exemple nous permet de considérer qu'il existe un mouvement tendant vers l'institutionnalisation ou du moins la formalisation de la place des ONG dans les relations internationales. Philippe Ryfman¹¹⁸ parle d'une « néo-institutionnalisation » des rapports des ONG avec les Etats et les organisations internationales.

Cette institutionnalisation ou néo-institutionnalisation se confirme donc au regard du cadre dans lequel les ONG ont agi avant et pendant la conférence de Rome. Il faut noter que l'on est en présence d'un processus en cours de réalisation et non abouti. Ceci explique pourquoi, progressivement les ONG voient leur rôle délimité par des cadres qui formalisent la prise en compte de leur parole par les Etats.

Néanmoins, si la place des ONG fut reconnue durant cette conférence, il ne faut pas en déduire que la mise en place de la CPI a abouti uniquement grâce à la présence des ONG durant les négociations.

Ainsi, bien que les ONG aient été très impliquées dans la préparation du traité et dans les négociations finales ayant abouti à l'adoption du Statut de Rome, il ne faut pas amoindrir le rôle des Etats, particulièrement des Etats pilotes. Le succès de ce processus n'aurait pas été possible sans le soutien de ces derniers. Selon J.M.Chasles¹¹⁹, c'est cette collaboration avec les Etats pilotes avant la conférence qui a surtout permis aux ONG d'influer sur la physionomie de la cour. En proposant

¹¹⁶ CHASLES, Jean-Marie, « La Cour pénale internationale et les ONG : une relations ambiguë ». In *Questions internationales*, mai-juin 2009, n° 37, pp.95-102.

¹¹⁷ STRANGE, Susan; *The Retreat of the State*. Cambridge: Cornwell University Press, 1996.

¹¹⁸ RYFMAN, Philippe; *Les ONG*. Paris : Éditions la Découverte, 2009.

¹¹⁹ CHASLES, Jean-Marie, « La Cour pénale internationale et les ONG : une relations ambiguë ». In *Questions internationales*, mai-juin 2009, n° 37, pp.95-102.

cette lecture du rôle des ONG durant la conférence de Rome, J.M. Chasles suit la voie de S.Cohen mentionnée plus haut, pour qui les ONG ne disposent que de l'influence que les Etats leur permettent d'avoir. Les ONG étant ainsi confrontées aux limites de l'écoute et de l'accessibilité dont font preuve les Etats face à leurs revendications.

Certains Etats, ceux du groupe pilote, ont joué un rôle déterminant lors de la conférence. La voix des ONG a été portée par ce groupe d'Etats pilotes, à certains moments où les négociations ne leur étaient pas ouvertes, car certaines délégations étatiques sont restées inatteignables pour les ONG. Les ONG se sont particulièrement assurées que le groupe pilote reprenne à son compte leurs revendications et surtout que ce groupe d'Etats soit suffisamment influent pour que leurs revendications soient intégrées au traité final.

Certes, si les Etats du groupe pilote n'avaient pas fait preuve d'ouverture, sans doute les messages des ONG n'auraient pas eu le même écho durant les négociations. Mais cette ouverture des Etats relève-t-elle d'un choix délibéré de leur part, ou est-elle le fruit d'un travail de plaidoyer de la part des ONG afin que les Etats intègrent les valeurs qu'elles défendent ? Cette question ne peut trouver de réponse simple. Mais elle nous amène à penser la relation des Etats avec les ONG dans les cercles de négociations internationales selon une dimension double. D'une part, les Etats montrent aux ONG un degré d'ouverture plus ou moins grand pour leur laisser une place dans ces négociations. D'autre part, cette ouverture étatique provient du travail de lobbying réalisé par les Etats en amont des négociations.

Il est difficile d'évaluer l'influence qu'ont pu jouer les ONG durant les négociations à Rome. A l'origine, les ONG avaient exprimé plusieurs revendications qui pour certaines ont été partiellement ou intégralement prises en compte dans le Statut et pour d'autres, n'ont vu aucune reprise dans le texte final.

Ainsi, malgré la promotion de certains principes par le groupe d'Etats pilotes, comme la place des femmes et des victimes ou l'interdiction de la peine de mort comme sanction, le groupe d'Etats pilotes a été plus ouvert aux compromis que ne l'étaient les ONG. Il en fut ainsi pour le mécanisme d'auto saisine du Procureur qui fut accepté à condition que soit mise en place une chambre préliminaire par laquelle le Procureur doit être autorisé à enquêter sur telle ou telle situation.

Les Etats pilotes se sont également résolus à faire figurer l'article 124 dans le Statut, celui-ci autorisant un Etat partie à rejeter la compétence de la CPI en matière de crime de guerre durant sept ans après la ratification du Statut. Pour les ONG, révoltées par cet article, celui-ci correspondait

à un « permis de tuer »¹²⁰. Enfin, les Etats pilotes ont également accepté que le Conseil de sécurité puisse bloquer certaines procédures devant la CPI.

Par ailleurs, la CCPI avait également exprimé le souhait de voir une CPI disposant d'une compétence universelle, au même titre que n'importe quel Etat partie, pour les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité, les graves violations du droit humanitaire commises dans le cadre de conflits armés internationaux ou nationaux.

La CCPI demandait à ce que le Procureur ait une capacité d'auto saisine, afin d'assurer à la Cour son indépendance vis-à-vis des Etats et du Conseil de sécurité et surtout, dans le but que la CPI dispose d'une compétence automatique, ne requérant pas le consentement des Etats si la Cour s'estimait elle-même compétente.

Enfin, les ONG insistaient pour qu'une place importante soit accordée aux victimes dans les procédures devant la CPI et pour que la CPI ne puisse pas sanctionner par la peine de mort.

En définitive, nous le mentionnions en première partie de ce mémoire, la CPI ne dispose pas d'une compétence universelle pour les crimes internationaux, en dehors des Etats partie.

Seul le Conseil de sécurité peut saisir la CPI sur des situations dans des Etats non partie, mais l'indépendance de la CPI vis-à-vis du Conseil de sécurité n'est de ce fait pas garantie –voir notre paragraphe en première partie sur les obstacles politiques et diplomatiques face à la justice pénale internationale. Par ailleurs, c'est une compétence complémentaire qui a été attribuée à la CPI et non une compétence automatique.

En revanche, le succès des ONG a été plus important sur des sujets qui impliquaient moins d'atteintes à la souveraineté des Etats, mais aussi sur des sujets où les Etats pilotes ont fortement promu les revendications non gouvernementales. Ainsi, la CPI innove en matière de justice pénale internationale par la place qu'elle attribue aux victimes, qui peuvent déposer des plaintes, témoigner et être dédommagées. De plus, il était difficilement pensable que le Statut de Rome allait autoriser la CPI à sanctionner par la peine capitale et le succès des ONG sur ce point était attendu.

Victoire en demi-teinte donc pour les ONG à la suite de ces négociations, qui n'auraient vraisemblablement pas été possibles sans le rôle moteur des Etats pilotes. Néanmoins, lorsque l'on s'interroge sur l'impact du plaidoyer des ONG, on peut se demander s'il est pertinent d'observer l'aboutissement, ou l'échec, de toutes les revendications exprimées par les ONG, comme le fait

¹²⁰ CHASLES, Jean-Marie, « La Cour pénale internationale et les ONG : une relations ambiguë ». In *Questions internationales*, mai-juin 2009, n° 37, pp.95-102.

J.M.Chasles¹²¹, ou si l'on ne doit pas également tenir compte des avancées réalisées grâce à la pression maintenue par les ONG. Il est difficilement pensable que le travail de plaidoyer des ONG résulte sur un succès total, en revanche, il est évident que sur les négociations du Statut de Rome, on ne peut émettre un constat d'échec pour les ONG à la suite du plaidoyer mené jusqu'à la signature du Statut de Rome.

En somme, c'est le décalage entre l'omniprésence des ONG tout au long du processus de négociations qui ont conduit jusqu'à la mise en place de la Cour, et les résultats obtenus qui peuvent laisser perplexe quant à l'influence des ONG sur la création de la Cour et sur l'impact de leur plaidoyer envers les Etats.

Il est important de rappeler que cette omniprésence des ONG témoigne de l'évolution dans la prise en compte des acteurs non gouvernementaux dans les circuits décisionnels internationaux que l'on a évoqué précédemment. Cet exemple appuie à nouveau l'idée que les ONG ne visent pas à remplacer les Etats dans leur prérogatives souveraines en tant que détenteurs d'un pouvoir décisionnel, mais elles recherchent à orienter l'utilisation de ce pouvoir vers un plus grand respect de certaines valeurs ou certains principes qu'elles considèrent légitimes de porter à l'attention des Etats.

Nous observons plus particulièrement que les ONG ont réussi à se faire une place auprès des Etats dans le domaine de la justice pénale internationale. On a pu voir que l'impact du plaidoyer des ONG a été particulièrement important avant et pendant les négociations, durant lesquelles les ONG ont réussi à faire passer quelques unes de leurs positions. Ici, le travail des ONG, qui se sont appuyées sur les médias pour mobiliser l'opinion publique, a été particulièrement décisif en amont des négociations, dans des rapports informels avec les Etats et à moindre échelle, durant les négociations où les ONG ont exploité un maximum les structures formelles et informelles pour s'adresser aux Etats qui leur accordaient une écoute.

Une influence relative donc pour ces ONG, mais qui cependant atteste que « la société civile contribue à la pénétration de la démocratie en droit international »¹²².

Une fois le Statut adopté, les ONG ont immédiatement fait évoluer leurs activités pour la promotion de la justice pénale internationale vers un soutien à l'opérationnalisation du mandat de la Cour.

¹²¹ CHASLES, Jean-Marie, « La Cour pénale internationale et les ONG : une relations ambiguë ». In *Questions internationales*, mai-juin 2009, n° 37, pp.95-102.

¹²² MARTIN-CHENUT, Kathia ; « Droit international et démocratie ». In *Diogenè*, Avril 2004, n°220, p.43.

b) Les ONG comme « intermédiaire d'opérationnalisation » entre les Etats et la CPI

La première partie de notre recherche nous ayant amené à comprendre quel était le fonctionnement et le mandat de la CPI, nous pouvons rappeler ici que pour fonctionner, la CPI requiert la coopération des Etats. Sans leur coopération, il est difficile pour la Cour de mettre en œuvre les compétences qui lui sont attribuées. Ainsi, une fois la Cour mise en place, les ONG se sont mises à surveiller l'application du Statut par les Etats, à savoir l'adaptation du Statut en droit interne et l'obligation de coopérer avec la Cour durant les procédures. Ce travail d'observation qui relève du « monitoring de la puissance » mentionné plus haut, place les ONG dans une position intermédiaire entre les Etats et la CPI.

L'enjeu pour les ONG, dans ce rôle d'observateur, est de pouvoir faire face à l'ambiguïté des Etats quant au respect de leurs obligations vis-à-vis du Statut de Rome et de le pousser à soutenir politiquement cet instrument politique qu'est la CPI. Dans un contexte où l' « idéologie » de justice pénale internationale doit encore faire du chemin avant d'être acceptée et promue par l'ensemble des Etats, de nombreux Etats partie ne considèrent pas encore la CPI comme une institution à laquelle il convient de concéder quelques fragments de leur souveraineté, mais plus comme un outil pouvant servir leurs priorités politiques. Cette instrumentalisation politique de la justice, ou cette politisation de la justice, rend la justice vulnérable vis-à-vis du politique -comme nous l'évoquons en première partie.

Les ONG, la CPI et de nombreux Etats furent satisfaits lorsque des chefs d'Etats africains ont saisi la Cour. Néanmoins, Kabila¹²³, Museveni¹²⁴, Bozizé¹²⁵ ne sont pas connus pour leur attention portée aux droits humains à tout prix et sont souvent la cible des critiques de ces mêmes ONG qui ont salué leur recours à la CPI.

Ceci pose alors le problème de l'aboutissement de ces procédures déclenchées non pas par une solide volonté que justice soit faite mais parce qu'à un instant T, la CPI se révèle un acteur stratégique dans les affaires politiques du pays qui a recours à la CPI. Or, lorsque ces chefs d'Etats, peu soucieux d'une véritable lutte contre l'impunité, ne voient plus le bénéfice pour leurs intérêts stratégiques, d'une coopération avec la Cour, ceux-ci peuvent décider de cesser ou de suspendre leur coopération.

¹²³ Président de la République démocratique du Congo.

¹²⁴ Président de la République d'Ouganda.

¹²⁵ Président de la République centrafricaine.

L'affaire Bosco Ntaganda, dont nous traiterons par la suite, illustre cette situation puisqu'à l'heure actuelle, le gouvernement de J.Kabila ne cesse de repousser l'arrestation de Bosco Ntaganda en mettant en avant des priorités de stabilité politique interne.

Il s'agit pour les ONG, qui refusent de voir ces arguments prendre le dessus sur les engagements pris par les Etats auprès de la CPI, de rappeler aux Etats ou au Conseil de sécurité leurs obligations à soutenir les enquêtes de la CPI ou mettre en œuvre les arrestations de criminels contre lesquels la CPI a émis un mandat d'arrêt. Le concours des acteurs étatiques restant bien évidemment crucial pour que la CPI puisse appliquer sa compétence dans des domaines traditionnellement réservés à la souveraineté de l'Etat.

Le défi pour les ONG est de faire décroître les pratiques qui freinent l'application des normes instaurées par le Statut de Rome, afin de conduire les Etats à considérer l'indépendance de la justice vis-à-vis du politique et à cesser de tenter d'échapper à cette « nouvelle législation universelle »¹²⁶. Elles doivent ainsi porter le message de l'universalité avec insistance, afin que cette universalité soit de plus en plus une réalité. William Bourdon, déclare à ce propos que « c'est le professionnalisme et la capacité d'anticipation de la société civile qui réduiront, sans jamais la faire complètement disparaître, la part de *Realpolitik* dans l'élaboration du droit pénal international et surtout dans son application. »¹²⁷

L'action des ONG pour garantir à la Cour l'exercice de son mandat ne relève pas uniquement d'un travail d'observation assorti d'un plaidoyer à destination des Etats. Les ONG entretiennent en effet une relation étroite avec la CPI à divers niveaux. Il en est ainsi pour le dépôt de plainte. Certaines ONG ont mis en place différents dispositifs pour soutenir les victimes dans leurs démarches auprès de la Cour.

Par ailleurs, le Statut de Rome lui-même formalise ces relations, en mentionnant que les ONG en tant que « sources dignes de foi »¹²⁸ peuvent transmettre des informations au Procureur après accord de la Chambre préliminaire¹²⁹. Ces informations peuvent orienter l'enquête du Procureur sur certaines pistes et lui apporter de solides preuves à charge contre les accusés. Les ONG peuvent

¹²⁶ BADIE, Bertrand ; FARDEAU, Jean-Marie ; « Regards croisés. La diplomatie des droits de l'Homme ». In *La revue internationale et stratégique*, n°50, été 2003.

¹²⁷ BOURDON, William ; « Un ordre juridique international au-delà des Etats : ombres et lumières ». In *La revue internationale et stratégique*, n°49, printemps 2003, p.193.

¹²⁸ Article 15-2 du Statut de Rome.

¹²⁹ Le Statut n'impose cependant aucune obligation aux ONG de coopérer avec la CPI.

aussi communiquer directement avec les services du Procureur pour transmettre les preuves ou éléments dont elles disposent et pouvant faire avancer l'enquête.

L'exemple du rôle joué par les ONG dans la mise en œuvre de la CPI témoigne de leur investissement du champ juridique : elles ont été présentes de la formation du droit –élaboration du Statut de Rome, en passant par son adaptation en droit interne, jusqu'au contrôle de son application effective.

Pour que les Etats progressent sur la voie du respect de leurs engagements en vertu du Statut de Rome, les ONG n'ont pas seulement à intervenir comme des gardiens de la morale et de l'éthique pour contraindre les Etats à agir en conformité avec le droit international, mais elles sont également en train de construire, progressivement, une solide place à l'idée de justice universelle sur le plan international. Cette démarche s'effectue sur le long terme, mais elle est indispensable à la durabilité de la CPI et surtout de l'idée de justice universelle qui la sous tend.

c) La nécessité de créer un « climat » international favorable à la CPI

L'avènement de la CPI marque l'entrée dans une ère nouvelle sur le plan juridique, avec des Etats qui acceptent de renoncer à une partie de leur souveraineté pour faire face aux menaces contre la paix, et qui donnent raison d'être à la « prohibition universelle des « attentats contre l'humanité » que sont les crimes internationaux »¹³⁰. Les Etats ont donc pour certains commencé à accepter l'idée de renoncer à une souveraineté inébranlable, du moins en ce qui concerne l'administration de la justice, pour également poursuivre et sanctionner les responsables de ces crimes.

Afin de garantir la pérennité de la CPI et d'assurer l'universalité croissante de l'institution, les ONG continuent à œuvrer afin de renforcer l'ancrage des valeurs universalistes dans la conception et la pratique de la justice pénale internationale par les Etats.

Dans ce cadre, les ONG représentent de réels « porteurs de cause »¹³¹ qui se livrent à un plaidoyer persistant afin de construire une référence internationale aux droits de l'Homme dans le politique. Aujourd'hui, la défense des droits de l'Homme ne se fait plus uniquement au nom de principes privés. Il existe désormais une réelle interaction entre les droits de l'Homme et le public, le

¹³⁰ BOURDON, William ; « Un ordre juridique international au-delà des Etats : ombres et lumières ». In *La revue internationale et stratégique*, n°49, printemps 2003, p.189.

¹³¹ SIMEANT, Johanna, « L'enquête judiciaire face aux crises extrêmes : modèles d'investigation, registres de la dénonciation et nouvelles arènes de défense ». In *Critique internationale*, n°36, mars 2007, p.13.

politique. Les ONG travaillent donc à exploiter cette évolution et cette place accordée aux droits humains pour approfondir l'engagement des acteurs politiques en faveur de la justice pénale internationale.

Lors d'un entretien, Param-Preet Singh¹³² confirmait cette tendance des ONG de défense des droits humains, en mettant en avant que HRW vise à créer un climat international « hostile » à l'impunité.

C'est donc par un mouvement, largement mené par les ONG, mais également par des Etats ou des organisations internationales, que s'affirmera progressivement la conviction que « la paix et le sort de l'humanité exigent qu'un noyau dur de valeurs, avec lequel il serait difficile de transiger »¹³³ doit être protégé. Les ONG de défense des droits humains sont ainsi en train de forger un humanisme international dans lequel les Etats sont progressivement amenés à considérer « l'intérêt général international »¹³⁴, en parallèle de leurs propres intérêts.

Nous avons ainsi pu observer l'action des ONG de défense des droits humains, dans un nouvel ordre juridique international et les enjeux qui s'imposent à ces acteurs pour faire progresser la justice universelle et surtout pour assurer à la CPI un fonctionnement effectif et une compétence élargie dans les années qui viennent. C'est dans ce contexte que s'insère le plaidoyer de HRW pour lutter contre l'impunité de Jean Bosco Ntaganda.

¹³² Conseillère juridique au sein du programme Justice internationale de HRW.

¹³³ BOURDON, William ; « Un ordre juridique international au-delà des Etats : ombres et lumières ». In *La revue internationale et stratégique*, n°49, printemps 2003, p.190.

¹³⁴ BADIE, Bertrand ; FARDEAU, Jean-Marie ; « Regards croisés. La diplomatie des droits de l'Homme ». In *La revue internationale et stratégique*, n°50, été 2003.

III. Le cas de Jean Bosco Ntaganda : l'impunité à l'épreuve du plaidoyer de HRW

1. Jean Bosco Ntaganda : un criminel de guerre en liberté

a) Le mandat d'arrêt de la CPI à l'encontre de Jean Bosco Ntaganda

En novembre 2002, alors que Thomas Lubanga¹³⁵ l'avait chargé des opérations militaires de l'UPC (Union des Patriotes Congolais) en Ituri, Jean Bosco Ntaganda a dirigé les attaques des troupes du FPLC (Front Patriotique pour la libération du Congo) – bras armé de l'UPC, sur la ville de Mongbwalu. Au moins 800 civils ont été massacrés brutalement en raison de leur appartenance ethnique. Les opérations alors menées ont été exécutées par des troupes comprenant des mineurs de moins de quinze ans.

En 2003, lorsque le procureur de la Cour Pénale Internationale, Luis Moreno Ocampo, prête serment à la CPI, il déclare vouloir enquêter notamment sur la situation en RDC, notamment pour les massacres commis en 2002-2003. En 2004, le bureau du Procureur de la CPI sollicite la coopération des autorités congolaises. Après de nombreuses discussions entre la CPI et ces autorités, la RDC, Etat partie au Statut de Rome, délègue à la CPI la gestion de la justice pour les crimes pour lesquels la Cour est compétente et commis sur son territoire après le 1^{er} juillet 2002.

Le travail d'enquête mené par la CPI en RDC débute en juin 2004. HRW n'a pas joué de rôle formel dans l'enquête du Procureur sur Bosco Ntaganda. En revanche, Anneke Van Woudenberg, chercheuse sénior sur la RDC pour HRW, indique que l'organisation a partagé toutes les informations publiques dont elle disposait avec le bureau du Procureur et a poussé la CPI à enquêter sur les crimes commis en Ituri, par différents groupes armés¹³⁶. Ceci confirme bien ce que nous avançons en deuxième partie, concernant la coopération des ONG avec la CPI durant ses enquêtes.

Sur la base de cette enquête, le Procureur détermine que les crimes les plus graves en RDC ont été commis dans la province Orientale et notamment en Ituri¹³⁷. L'enquête du Procureur détermine également que les crimes les plus graves ont été commis par l'UPC et les FPLC d'une part, et par le

¹³⁵ Thomas Lubanga est le fondateur présumé et le leader de l'UPC. Il est actuellement poursuivi pour crimes de guerre. Son procès devant la CPI s'est ouvert le 26 janvier 2009.

¹³⁶ Information obtenue par l'intermédiaire d'un questionnaire envoyé à Anneke Van Woudenberg, chercheuse sénior sur la RDC.

¹³⁷ Voir carte en annexe 3.

FNI (Front des Nationalistes et Intégrationnistes) et la FPRI (Force de Résistance Patriotique en Ituri) d'autre part.

C'est à la suite de cette enquête que Jean Bosco Ntaganda est alors soupçonné d'avoir commis des crimes graves dans le cadre de ses responsabilités à la tête des FPLC. En tant que leader des opérations des FPLC en Ituri, Jean Bosco Ntaganda est accusé d'avoir commandité l'enrôlement, la conscription et l'utilisation de mineurs de moins de quinze ans, ce qui, au regard du droit international constitue un crime de guerre. En avril 2006, la CPI délivre un mandat d'arrêt sous scellés à l'encontre de Jean Bosco Ntaganda pour crimes de guerre.

HRW déplore que la CPI ait limité le mandat à l'encontre de Jean Bosco Ntaganda aux crimes commis en Ituri, et surtout à sa responsabilité pour l'enrôlement et la conscription de mineurs de moins de quinze ans. Anneke Van Woudenberg déclare que cette décision est mal perçue en RDC, où l'on ne voit pas comment la justice pourra être rendue si Bosco Ntaganda n'est pas jugé pour les autres crimes qu'il a commis¹³⁸.

En 2008, les scellés du mandat sont levés. La RDC, dans son devoir de coopération à la CPI que lui impose son adhésion au statut de Rome, doit alors livrer Jean Bosco Ntaganda à la CPI. Si la RDC s'est montrée coopérative avec la Cour dans un premier temps, elle a depuis suspendu cette coopération pour arrêter et livrer Jean Bosco Ntaganda.

b) L'intégration de Jean Bosco Ntaganda au sein des FARDC : la RDC défailante face à ses obligations en tant qu'Etat partie au Statut de Rome

Ainsi, à la mi-2008 les scellés du mandat sont levés. Jean Bosco Ntaganda n'a toujours pas été livré à la CPI, qui constate que de plus en plus de personnes commencent à parler de l'existence de ce mandat et que Jean Bosco Ntaganda a quitté l'Ituri pour le Kivu. Il apparaît alors plus opportun à la CPI de rendre publique l'existence de ce mandat afin de susciter une certaine pression internationale pour obtenir l'arrestation¹³⁹ de l'accusé. Or, au moment où les scellés sont levés, la situation

¹³⁸ HRW, à la suite de ses propres enquêtes accuse Jean Bosco Ntaganda d'avoir commandé des troupes qui ont massacré 150 civils à Kiwanja dans la province du Nord Kivu en novembre 2008. Jean Bosco Ntaganda est également accusé d'avoir commandé les troupes accusées d'avoir tué au moins 800 civils pour des motifs ethniques dans la ville de Mongbwalu, en 2002, après que ses troupes aient pris le contrôle des riches mines d'or de cette zone (alors que la CPI a seulement retenu les charges qui le rendent responsable de la conscription, de l'enrôlement et de l'utilisation de mineurs de moins de quinze ans).

¹³⁹ Information obtenue lors d'un entretien avec Pascal Turlan, conseiller en coopération internationale-Bureau du Procureur de la Cour pénale Internationale.

politique intérieure a évolué en RDC. Il n'est alors plus vraiment stratégique de voir tomber Bosco Ntaganda.

En effet, suite à des conflits internes Jean Bosco Ntaganda avait quitté les FPLC et avait rejoint sa province natale du Nord-Kivu. En 2006, il rejoint les troupes du CNDP (Conseil National pour la Défense du Peuple), dirigées par Laurent Nkunda, un Tutsi congolais. Le CNDP est un autre groupe rebelle qui affronte le gouvernement de J.Kabila. Ce groupe est créé à la suite des accords de paix de 2003, signés à Pretoria¹⁴⁰. A cette période, de nouveaux groupes armés apparaissent dans les Kivus et manifestent leur mécontentement face au manque de prise en compte de leurs doléances par le gouvernement de transition alors mis en place.

En juin 2003, le gouvernement de transition propose à Laurent Nkunda un poste de général au sein de l'armée congolaise, malgré des exactions qu'il avait perpétrées par le passé. Il refuse l'offre car il craint pour sa sécurité. Quelques mois plus tard, en 2004, Laurent Nkunda lance une opération sur Bukavu, dans le Sud-Kivu qui marque la reprise des hostilités dans la région.

Souhaitant voir tomber Laurent Nkunda et ses troupes rebelles, le gouvernement de Kabila émet un mandat d'arrêt contre Nkunda en septembre 2005. En réponse, Laurent Nkunda étend le contrôle des Kivus par le CNDP à tel point qu'il parvient presque à créer un Etat dans l'Etat.

Dans l'impossibilité de vaincre militairement Nkunda, le gouvernement congolais a décidé d'engager des pourparlers de paix avec lui. Le 23 janvier 2008, après des semaines de discussions, le gouvernement signe un accord de paix à Goma, dans le Nord-Kivu, avec 22 groupes armés dont le CNDP est le plus influent. Mais cet accord est fragile et ne tient pas longtemps.

Le conflit reprend et Nkunda déclare que Joseph Kabila, élu président seulement deux ans auparavant, doit démissionner. Confronté à la possibilité de perdre l'est de la RDC et ne recevant aucun soutien d'autres alliés africains ou de l'Union européenne, Kabila conclut un accord secret avec son ancien ennemi, le gouvernement rwandais. La RDC autorise les troupes rwandaises à pénétrer un bref moment dans l'est de la RDC pour pourchasser son ennemi —les Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR), milice hutue rwandaise —en échange de l'arrestation de Nkunda. Le 22 janvier 2009, alors qu'il est convoqué à une réunion à Gisenyi, au Rwanda, Nkunda est appréhendé par des fonctionnaires rwandais.

L'homme qui a joué un rôle clé dans la chute de Nkunda est Bosco Ntaganda. Comme mentionné plus haut, Bosco Ntaganda était devenu le nouveau chef d'état-major de Nkunda.

¹⁴⁰ Ces accords aboutissent à la mise en place d'un gouvernement de transition.

En janvier 2009, cherchant à diviser le CNDP et à prendre la place de Nkunda, Ntaganda avec le soutien du Rwanda, a dirigé un putsch pour évincer Nkunda du leadership et s'installer à la fonction de commandant militaire du groupe. En échange, le gouvernement congolais l'a récompensé une seconde fois¹⁴¹ en lui confiant un poste de général dans les rangs de l'armée congolaise.

Cette nomination confirme que la RDC n'a pas l'intention de procéder à l'arrestation de Ntaganda, et que de surcroît elle coopère avec lui en lui proposant une place de haut rang dans l'armée. La RDC se met explicitement en défaut de remplir l'obligation légale qui lui incombe d'arrêter Ntaganda, en tant qu'Etat partie au Statut de Rome.

Le Président Kabila invoque alors le dilemme opposant la paix et la justice, signalant qu'il était placé devant le choix difficile de la justice d'une part, et de la paix, de la stabilité et de la sécurité dans l'est de la RDC d'autre part. Le Président décide alors de donner priorité à la paix¹⁴². Craignant de voir les commandants du CNDP quitter les rangs de l'armée congolaise dans laquelle ils avaient suivi Bosco Ntaganda, dans le cas où ce dernier serait arrêté, Joseph Kabila avait annoncé qu'il ne livrerait pas Bosco Ntaganda à la CPI. Toutefois, le ministre de la justice congolais, Emmanuel-Janvier Luzolo soulignait devant les médias en février 2009 à Kinshasa l'« imprescriptibilité des crimes de guerre et crimes contre l'humanité ». Il déclarait alors « Vous ai-je dit que Bosco Ntaganda est pardonné par la justice? »¹⁴³, laissant ainsi penser que la position des autorités congolaises n'est pas de s'opposer à l'arrestation de Bosco Ntaganda, mais bien de la différer à un moment plus stratégique.

Face à la position de la RDC, les acteurs internationaux affichent une conduite qui donne la priorité aux droits souverains de la RDC, au détriment de la lutte contre l'impunité et du soutien à la CPI.

¹⁴¹ Le gouvernement lui avait déjà offert des postes de généraux dans l'armée congolaise intégrée que Bosco Ntaganda avait refusé, craignant pour sa sécurité à Kinshasa.

¹⁴² « Le ministre de la Justice explique les raisons du refus de livrer Ntaganda à la CPI ». AFP. 14/02/09.

¹⁴³ *Ibid.*

c) La réaction retenue de la MONUC et de la communauté internationale pour l'arrestation de Bosco Ntaganda

Aujourd'hui, malgré le mandat d'arrêt que la CPI a délivré contre Bosco Ntaganda, ce dernier bénéficie d'une impunité qui le protège pour le moment d'être arrêté et livré à la CPI et d'être jugé par celle-ci.

En permettant à J.Kabila de faire tomber Nkunda, Bosco Ntaganda a conclu un accord avec les autorités congolaises en tant que nouveau leader du CNDP. Les troupes du CNDP ont alors intégré l'armée congolaise. Toutefois, l'équilibre acquis à la suite de cet accord est fragile, puisque J.Kabila annonce pour le moment que si Bosco était livré à la CPI, le risque serait grand de voir les anciens rebelles du CNDP se retourner contre les FARDC, et le gouvernement devrait faire face à un retour des hostilités avec le CNDP.

Face au choix de Kabila de mettre de côté la justice, ni la MONUC, ni la communauté internationale ne pressent la RDC pour l'arrestation de Bosco Ntaganda.

Selon la MONUC, préoccupée par la stabilité sur place et par son mandat pour la protection des civils, il n'est pas question de pousser J.Kabila à arrêter Bosco Ntaganda, tant que celui-ci n'estime pas le moment opportun vis-à-vis de la situation interne du pays.

En plus de ne pas pousser pour l'arrestation de Bosco Ntaganda, la MONUC est soupçonnée par HRW de soutenir des opérations des FARDC dans lesquelles Bosco Ntaganda occuperait un poste de commandant adjoint.

S'appuyant sur un rapport quotidien de la MONUC, Anneke Van Woudenberg, chercheuse senior pour HRW sur la RDC, indiquait que l'officier des FARDC en charge de la liaison avec la MONUC avait révélé que Bosco Ntaganda était nommé commandant adjoint de l'opération Kimia II, menée par les FARDC contre les FDLR. Cette opération est soutenue par la MONUC, qui est chargée d'assurer la protection des civils durant les opérations. De son côté, la direction de la MONUC laisse planer le doute, et donne peu de précisions quant à sa connaissance de la position occupée par Bosco Ntaganda au sein des FARDC. En effet, la MONUC avait clairement affirmé qu'elle ne soutiendrait aucune opération où Bosco Ntaganda serait impliqué. Or, la direction de la MONUC, en laissant entendre qu'elle ne détient aucune information qui confirme les fonctions de Bosco Ntaganda, tente d'éviter les critiques qui dénoncent le soutien des Nations unies à des opérations commandées par un individu faisant l'objet d'un mandat d'arrêt de la CPI.

Cependant, il semble évident pour HRW que la MONUC a connaissance de la position occupée par Bosco Ntaganda. Ainsi, le 7 mai 2009, le site *Inner City Press* (site d'investigation au sein des Nations unies) indiquait dans un article qu'Alan Doss, Secrétaire général de la MONUC, avait eu entre les

main un document l'informant que Bosco Ntaganda occupait un poste de coordinateur adjoint dans l'opération Kimia II. Ce site rapportait le passage du document impliquant Bosco Ntaganda :

Prenant la parole à son tour, le Général BOSCO NTAGANDA, Coord Adj, a soulevé les problèmes Log qui ont été à la base du retard qu'ont connu les Ops après celles menées conjointement par les FARDC et RDF. Ce qui a permis aux FDLR de se réorganiser et mener quelques Acn contre nos Tp.¹⁴⁴

Selon Pascal Turlan¹⁴⁵, on ne peut parler d'une protection de Bosco Ntaganda par la MONUC mais celle-ci doit tenir compte de contraintes politiques. Pascal Turlan affirme en revanche que la MONUC dispose de tous les outils juridiques nécessaires pour arrêter Bosco Ntaganda.

En effet, si la MONUC ne peut arrêter un criminel pour le compte de la CPI, dans son mandat il est stipulé qu'elle doit faciliter les arrestations à la demande de la RDC. En mai 2007, la RDC avait adressé une lettre à la MONUC, requérant son soutien pour l'arrestation de Bosco Ntaganda. Cette demande n'a jamais été officiellement retirée.

Toutefois, l'évolution du contexte politique a fait perdre la volonté politique de l'époque de voir Bosco Ntaganda livré à la CPI. La RDC est réticente à l'arrestation de Bosco en vue des conséquences que cela pourrait avoir sur le processus d'intégration des CNDP. La MONUC, mandatée pour la protection des civils, considère également qu'il est préférable de reporter l'arrestation de Bosco Ntaganda car sur le court terme elle pourrait avoir de lourds effets sur la situation intérieure. Ainsi, dans le dernier rapport du Secrétaire général de la MONUC au Conseil de sécurité¹⁴⁶, on ne trouve aucune mention explicite indiquant une mobilisation de la MONUC pour l'arrestation de Bosco Ntaganda.

The fight against impunity continues to be a major challenge in the Democratic Republic of the Congo requiring the engagement of the Government at the highest levels to hold those responsible for human rights and other abuses accountable for their actions. In this connection, MONUC is developing an action plan for the next 12 to 24 months which includes priority actions to ensure the implementation of the comprehensive strategy on

¹⁴⁴ "UN Hides As War Criminal Bosco Surfaces in April 4 Congolese Army Minutes". 7 mai 2009.
<http://www.innercitypress.com/un1bosco050809.html>

¹⁴⁵ Sur ce point, Pascal Turlan donne un avis personnel qui n'engage pas la MONUC.

¹⁴⁶ Rapport du Secrétaire général de la MONUC au Conseil de sécurité. 30 juin 2009
<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/monucDrp.htm>

combating sexual violence which has been agreed with the Government of the Democratic Republic of the Congo and partners. I would also like to encourage the Government of the Democratic Republic of the Congo to establish a forum for consultation with international partners on governance and rule of law issues.

La position adoptée par la MONUC est également suivie par la communauté internationale qui, met en avant le respect de la souveraineté de la RDC, seule à pouvoir décider de déclencher des opérations pour l'arrestation d'un criminel sur son territoire.

La France -comme les autres partenaires internationaux, n'affichent pas d'intention de pousser le gouvernement congolais à arrêter Bosco Ntaganda tant que cette arrestation est susceptible de déstabiliser les processus de stabilisation politique. Les dernières discussions avec J.Kabila, rapportées par des décideurs français, laissaient entendre que ce dernier livrerait Ntaganda à la CPI, mais lorsqu'il considérerait le contexte militaire et politique suffisamment stable.

HRW, en tant qu'organisation qui s'attache à combattre l'impunité et à promouvoir la place et l'application des compétences de la CPI, travaille à faire évoluer ces positions. Le plaidoyer mis en œuvre par l'organisation sur le conflit en RDC vise entre autres à mettre un terme à la situation d'impunité qui bénéficie actuellement à Jean Bosco Ntaganda.

2. La lutte contre l'impunité de Jean Bosco Ntaganda : priorité dans la stratégie de plaidoyer de HRW sur le conflit en RDC

a) Le champ d'action du plaidoyer de HRW sur le conflit en RDC

Le plaidoyer de HRW sur le conflit en RDC se centre sur quatre grandes priorités. Ces priorités sont établies par les personnes en charge du plaidoyer RDC au sein de l'organisation. Ainsi, régulièrement ces personnes s'entretiennent lors de *strategy meeting* afin de définir les lignes à suivre pour le lobbying auprès des décideurs et le travail de communication auprès des médias. Ces réunions qui sont suivies par téléphone pour la plupart des participants, incluent la directrice de la division communication, des chargés de plaidoyer de la division Afrique, des conseillers de la division justice internationale, Anneke Van Woudenberg, chercheuse sénior sur la RDC, les chargés de plaidoyer auprès des Nations unies, de l'Union européenne et les directeurs de plaidoyer des bureaux permanents qui travaillent sur la RDC, Paris faisant partie de ces bureaux.

En tant qu'organisation dont le mandat est de pousser les acteurs internationaux à respecter le droit international et notamment le droit international humanitaire, puisque l'on est ici dans le cadre d'un conflit, l'une des priorités de HRW est d'œuvrer pour un renforcement de la protection des civils. HRW rappelle aux forces belligérantes, ainsi qu'à la MONUC et à la communauté internationale, notamment les Etats présents en RDC (pays donateurs) qu'ils ont pour devoir de respecter et de faire respecter les règles du droit international humanitaire en ce qui concerne la protection des civils.

HRW demande régulièrement à ce que la MONUC obtienne les moyens d'exercer son mandat. Cette opération de maintien de la paix qui a atteint un contingent de 20 000 hommes depuis l'été 2009, se trouve débordée dans ce pays dont la vaste étendue, la violence des conflits que se livrent les différents groupes armés et le manque d'infrastructures compliquent particulièrement la mission.

Ainsi, durant notre mission à HRW, l'organisation réclamait l'envoi des contingents de renfort¹⁴⁷ que le Conseil de sécurité avait demandé par le vote de la résolution 1843, le 20 novembre 2008¹⁴⁸. Dans cette résolution, un renfort de 3000 soldats était prévu. Il a fallu plusieurs mois avant que ces 3000 soldats soient trouvés puis envoyés par le Bangladesh, la Jordanie et l'Egypte.

HRW déplore également le manque de moyens logistiques auquel doit faire face la MONUC et qui l'empêche d'avoir la capacité de réponse rapide requise par le Secrétaire générale des Nations unies. Dans le dernier rapport du Secrétaire général de la MONUC au Conseil de sécurité¹⁴⁹, Alan Doss fait part de l'attente de l'engagement des Etats à fournir des appareils et du matériel militaire requis par la résolution 1843 du 20 novembre 2008.

Plus largement HRW appelle à ce que la MONUC dispose des moyens nécessaires pour remplir son mandat, révisé en décembre 2008, par la résolution 1856¹⁵⁰ du Conseil de sécurité. Cette révision a principalement prolongé le mandat de la MONUC jusqu'au 31 décembre 2009, et a renforcé le mandat de la MONUC sur la protection des civils à l'est de la RDC.

Par ailleurs, HRW dénonce les attaques perpétrées à l'encontre des civils par les groupes armés en RDC. Les soldats de l'armée congolaise, les FARDC, comme les groupes rebelles, notamment les FDLR et la LRA (Lord's Resistance Army) se livrent des combats sans protéger ni

¹⁴⁷ Communiqué de presse de HRW : *ONU : Il faut déployer plus de Casques bleus en RD Congo*
<http://www.hrw.org/en/news/2009/02/16/ONU-il-faut-d-ployer-plus-de-casques-bleus-en-rd-congo>

¹⁴⁸ Voir résolution en annexe 4.

¹⁴⁹ Rapport du Secrétaire général de la MONUC au Conseil de sécurité. 30 juin 2009
<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/monucDrp.htm>

¹⁵⁰ Voir résolution en annexe 5.

épargner la population civile et en s'attaquant même directement à elle. HRW exhorte donc ces différents groupes armés à se conformer aux obligations du droit de la guerre et à prendre toutes les mesures possibles pour protéger les populations civiles, en leur permettant notamment de se réfugier dans des zones sécurisées¹⁵¹.

HRW oriente également son plaidoyer sur le contexte politique et la répression de l'espace démocratique qui sévit en RDC. HRW se préoccupe notamment de la dégradation de la situation politique à Kinshasa où les attaques du président Kabila contre les institutions de l'Etat de droit (Assemblée nationale, pouvoir judiciaire...) traduisent un durcissement du régime à travers des violations des droits humains et des libertés fondamentales. C'est notamment dans un rapport intitulé « On va vous écraser »¹⁵² que HRW dresse le tableau de cette situation inquiétante pour la démocratie en RDC. Dans ce rapport, HRW révèle qu'entre août 2006 et octobre 2008, les forces de l'ordre gouvernementales congolaises ont délibérément tué ou exécuté sommairement plus de 500 personnes. Plus d'un millier d'autres ont été arrêtées et détenues arbitrairement. Parmi ces prisonniers, nombreux sont ceux qui ont été torturés ou ont subi des mauvais traitements. HRW, dans une lettre au Président Kabila¹⁵³, a également appelé le président à cesser les pressions visant à faire démissionner Vital Kamerhe, alors président de l'Assemblée nationale¹⁵⁴.

Le troisième axe dans la stratégie de plaidoyer de HRW est la dénonciation de la pratique et de l'impunité des violences sexuelles qui sont devenues une véritable arme de guerre, dont les premières victimes sont les populations civiles. Ces violences qui se produisent surtout à l'Est sont commises par des soldats des groupes rebelles ainsi que par les soldats des FARDC. HRW dénonce cette situation afin qu'il y ait une prise de conscience au niveau international de ces crimes et que les autorités congolaises fassent en sorte que ces crimes soient punis. La communauté internationale est appelée à se mobiliser afin que la résolution 1820 adoptée par le Conseil de sécurité des Nations

¹⁵¹ Communiqué de presse de HRW : *RD Congo : Augmentation massive du nombre d'attaques contre les populations civiles*. 2 juillet 2009

<http://www.hrw.org/en/news/2009/07/02/rd-congo-augmentation-massive-du-nombre-d-attaques-contre-les-populations-civiles>

¹⁵² « On va vous écraser ». 25 novembre 2008

<http://www.hrw.org/fr/reports/2008/11/25/va-vous-craser-0>

¹⁵³ *Lettre au Président de la RD Congo sur la crise institutionnelle au parlement*. 23 mars 2009

<http://www.hrw.org/en/news/2009/03/23/lettre-au-pr-sident-de-la-rd-congo-sur-la-crise-institutionnelle-au-parlement>

¹⁵⁴ Vital Kamerhe a tout de même fini par démissionner sous la pression de J.Kabila.

unies en juin 2008¹⁵⁵ soit mise en œuvre de manière complète. Cette résolution reconnaît pour la première fois le viol en tant qu'arme de guerre comme une menace à la paix et à la sécurité.

La lutte contre les violences sexuelles a fait l'objet d'un rapport publié par HRW « Les soldats violent, les commandants ferment les yeux .Violences sexuelles et réforme militaire en RD Congo »¹⁵⁶ dans lequel l'organisation appelle le gouvernement congolais et ses partenaires internationaux à renforcer les efforts pour prévenir et punir les crimes de violence sexuelle commis par des soldats de l'armée. Des mesures doivent ainsi être adoptées pour renforcer les capacités du fragile système de justice militaire ; l'armée doit être professionnalisée, notamment en améliorant les conditions de vie des soldats ; et un mécanisme d'enquêtes individuelles doit être mis en place pour écarter de l'armée les officiers responsables de crimes passés.

Il est intéressant de noter à ce propos le relatif succès qu'a eu le plaidoyer de HRW auprès des autorités congolaises. En effet, début juillet 2009, une délégation de HRW¹⁵⁷ s'est entretenue avec Joseph Kabila et une conférence de presse a été organisée par HRW à Goma, alors que Kenneth Roth, directeur exécutif de HRW était en visite dans la région¹⁵⁸. Le signal d'alarme alors tiré par HRW sur la gravité des crimes de violence sexuelle commis dans le pays et surtout sur l'impunité dont bénéficient ceux qui commettent ces crimes a été entendu et pris en compte par le gouvernement de J.Kabila puisque quelques jours après cette rencontre avec HRW, celui-ci a fait circuler parmi les rangs de son armée et dans les médias locaux, une déclaration¹⁵⁹ informant que les soldats avaient pour devoir de protéger les civils et que ceux qui pratiqueraient des attaques contre ceux-ci seraient traduits en justice. Ce communiqué mettait principalement l'accent sur la responsabilité des commandants.

La lutte contre l'impunité des criminels de guerre est également l'une des priorités du plaidoyer de HRW à laquelle nous allons porter une attention plus particulière. A travers ses

¹⁵⁵ Voir résolution en annexe 6.

¹⁵⁶ *Les soldats violent, les commandants ferment les yeux .Violences sexuelles et réforme militaire en RD Congo.* Juillet 16, 2009 <http://www.hrw.org/fr/reports/2009/07/16/les-soldats-violent-les-commandants-ferment-les-yeux-0>

¹⁵⁷ Composée de Kenneth Roth, directeur exécutif de HRW, d'Anneke Van Woudenberg, chercheuse sénior sur la RDC, et d'Ida Sawyer, chercheuse sur la RDC, basée à Goma.

¹⁵⁸ En présence d'Anneke Van Woudenberg et de Kenneth Roth.

¹⁵⁹ Voir le communiqué des FARDC en annexe 7

rapports, l'organisation a nommé plusieurs responsables de groupes armés qui auraient commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité. HRW concentre notamment ses efforts pour que soit arrêtées les personnes contre lesquelles la CPI a émis des mandats d'arrêt.

Ainsi, HRW s'était attachée, avec d'autres ONG, à pousser la RDC à arrêter Thomas Lubanga. En effet, ce dernier, contre lequel la CPI avait émis un mandat d'arrêt en 2006, avait bénéficié durant un temps de la « clémence » des autorités congolaises qui argumentaient qu'elles souhaitent préserver la paix et ne pas arrêter T.Lubanga immédiatement. Les ONG avaient alors mis en place un important plaidoyer pour pousser à l'arrestation de T.Lubanga, qui a finalement été transféré à la CPI le 17 mars 2006.

Co-accusé de Thomas Lubanga pour les crimes commis en Ituri, Bosco Ntaganda a donc été la cible suivante du plaidoyer de HRW. Alors que les scellés du mandat d'arrêt contre Bosco Ntaganda sont levés à la mi 2008, HRW commence à produire et diffuser un certain nombre de documents appelant le gouvernement congolais à livrer Bosco Ntaganda à la CPI¹⁶⁰. L'action de HRW destinée à faire arrêter Bosco Ntaganda s'accroît avec la sortie d'un rapport « Massacres à Kiwanja »¹⁶¹, qui dénonce notamment le rôle de Bosco Ntaganda en tant que leader du CNDP dans les meurtres d'environ 150 civils dans la ville de Kiwanja les 4 et 5 novembre 2008. Ces nouveaux massacres montrent que le statut d'impunité dont a bénéficié Bosco Ntaganda à cette époque l'a laissé libre de commettre à nouveau de telles exactions à l'encontre des populations civiles. Enfin, Anneke Van Woudenberg¹⁶² nous indique que le plaidoyer de HRW s'est de plus en plus concentré sur l'arrestation de Bosco Ntaganda à partir du moment où il s'est vu confié un poste de général dans l'armée congolaise, à savoir au début de l'année 2009.

Depuis, Bosco Ntaganda n'a toujours pas été arrêté et HRW n'a pas cessé son action de plaidoyer et appelle le gouvernement congolais à cesser cette forme de protection de Bosco Ntaganda en

¹⁶⁰ *Briefing to the UN Security Council on the Situation in the Democratic Republic of the Congo*. 25 novembre 2008

<http://www.hrw.org/en/news/2008/11/25/briefing-un-security-council-situation-democratic-republic-congo>
CPI : Les Etats membres devraient répondre aux critiques et renforcer la coopération. Dix ans après sa création, il faut profiter de la réunion annuelle pour soutenir et renforcer la Cour. Novembre 12, 2008
<http://www.hrw.org/en/news/2008/11/12/cpi-les-etats-membres-devraient-r-pondre-aux-critiques-et-renforcer-la-coop-ration>

¹⁶¹ *Massacres à Kiwanja , L'incapacité de l'ONU à protéger les civils.* 11 décembre 2008.
<http://www.hrw.org/en/reports/2008/12/15/massacres-kiwanja>

¹⁶² Information obtenue par l'intermédiaire d'un questionnaire envoyé à Anneke Van Woudenberg, chercheuse senior de HRW sur la région des Grands Lacs.

mettant un terme à toute coopération avec lui et en s'engageant à l'arrêter -comme il en est de son devoir en vertu de son adhésion au Statut de Rome. HRW œuvre également à mobiliser les acteurs internationaux afin qu'ils fassent pression sur le gouvernement congolais pour traduire Bosco Ntaganda devant les tribunaux de La Haye. La stratégie choisie par HRW est de se faire entendre autant que possible autour de ce sujet, en soutenant que les mandats d'arrêt de la CPI ne peuvent être mis de côté, sous prétexte qu'ils dérangent. Nous pouvons dès à présent observer de manière détaillée comment se décline cette stratégie de plaidoyer.

b) La stratégie de plaidoyer de HRW pour l'arrestation de Bosco Ntaganda

La force du plaidoyer de HRW réside en premier lieu sur la recherche de faits et de preuves précis à laquelle l'organisation accorde une importance particulière. C'est en effet sur la base d'enquêtes basées sur une méthodologie pointilleuse que HRW publie des rapports et des communiqués de presse et informe les décideurs et l'opinion publique.

La structure organisationnelle de HRW reflète cette priorité donnée au travail d'enquête. Ainsi, chaque division, géographique ou thématique, dispose de chercheurs qui réalisent sur le terrain un travail à la frontière entre le journalisme d'investigation et les enquêtes judiciaires. D'ailleurs, bien souvent ces chercheurs ont une formation d'avocat, de journalistes ou sont experts sur une thématique particulière, un pays ou une région.

Les chercheurs sont amenés à rassembler les preuves et documents qu'ils trouvent sur le terrain, mais surtout à recueillir des témoignages de sources diverses et à les comparer pour vérifier les faits. Ces chercheurs sont basés ou viennent régulièrement en mission sur le terrain. Les chercheurs des divisions géographiques peuvent être appuyés par les chercheurs des divisions thématiques (Armement, Réfugiés, Droits de l'enfant, Justice internationale....) lorsque leurs recherches se croisent.

En ce qui concerne la République démocratique du Congo, HRW dispose d'un bureau à Goma, dirigé par Ida Sawyer. Anneke Van Woudenberg, chercheuse sénior, basée à Londres, se rend fréquemment en RDC. Au-delà du personnel de HRW, les chercheuses entretiennent des relations étroites avec les ONG locales. En effet, sur le terrain, les chercheurs consultent les ONG locales pour s'assurer que les messages envoyés par HRW reflètent bien les intérêts nationaux.

Nous évoquons en deuxième partie de notre mémoire, la part de légitimité que doivent acquérir les ONG afin de se faire entendre par les décideurs. C'est donc bien cette légitimité que s'assure HRW en recherchant à être au plus près du terrain pour recueillir l'information et être connectée avec la population locale.

Cette attention particulière portée aux recherches de preuves permet à HRW de fonder de solides accusations à l'encontre de Bosco Ntaganda à travers différents rapports. Ainsi, HRW a transmis de nombreuses informations au bureau du Procureur durant son enquête sur l'affaire Ntaganda et l'ONG réclame également que dans le cadre de l'enquête de la CPI sur les Kivus¹⁶³, le mandat d'arrêt soit élargi notamment pour les responsabilités de Bosco Ntaganda durant les massacres à Kiwanja en novembre 2008¹⁶⁴.

Le plaidoyer de HRW repose ainsi sur des faits précis mais également sur une vision que l'organisation cherche à diffuser. HRW défend sans relâche l'idée que la justice est un fondement pour une paix durable. Ce lien entre justice et paix est exprimé par William Bourdon comme suit : « Si les racines de la misère et de la terreur ne sont pas extirpées par ceux qui en ont la charge de le faire, la paix civile ne peut être gagnée, et planera ainsi perpétuellement le risque d'un chaos universel »¹⁶⁵. Ainsi, nous avons vu que dans le cas de Bosco Ntaganda, le gouvernement congolais a accepté de repousser la justice en échange de promesses pour avancer dans la résolution du conflit et voir les forces rebelles du CNDP rendre les armes et se battre aux côtés des FARDC contre les FDLR.

HRW se place du côté du droit international en bannissant l'impunité des crimes graves comme méthode pour obtenir la paix. En effet, cette vision s'est imposée en droit international ces dernières années et la mise en place de la CPI notamment a conduit à cette évolution juridique. Parallèlement, ceux qui négocient la paix ont semblé considérer que la justice pouvait constituer un obstacle à leur travail et ont décidé de mettre la justice à l'écart. Il est facile de comprendre cette tentation de mettre fin à la violence en renonçant à la justice mais HRW de par le travail de recherche qu'elle mène depuis plusieurs années ainsi que par son expérience de terrain, est convaincue qu'en fermant les yeux sur des atrocités, il existe un risque important pour que les négociations de paix ne tiennent pas durablement.

¹⁶³ Pascal Turlan nous informe qu'une enquête de la CPI est en cours sur les Kivus.

¹⁶⁴ *Massacres à Kiwanja, L'incapacité de l'ONU à protéger les civils*. 11 décembre 2008.
<http://www.hrw.org/en/reports/2008/12/15/massacres-kiwanja>

¹⁶⁵ BOURDON, William ; « Un ordre juridique international au-delà des Etats : ombres et lumières ». In *La revue internationale et stratégique*, n°49, printemps 2003, p.190

HRW reconnaît que l'impunité n'est pas l'unique facteur de reprise d'un conflit, néanmoins l'organisation appelle à ne pas sous-évaluer l'impact de la justice dans la résolution des conflits et dans le maintien de la paix¹⁶⁶.

Les accords de paix et les cessez-le-feu en République démocratique du Congo (RDC) ont montré par ailleurs, que la prise en compte de la justice dans les négociations de paix n'amenait pas nécessairement à un échec des discussions. Lors de chacun des pourparlers de paix (1999, 2002, 2006 et 2008), les rebelles ont formulé des propositions d'amnisties générales couvrant les crimes les plus graves, mais le gouvernement a résisté avec succès à ces requêtes sans faire avorter les pourparlers. Ainsi, ces accords n'ont pas inclus de clauses d'amnistie pour crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide, même si beaucoup craignaient que le non-octroi d'une amnistie totale se solde par l'échec des négociations¹⁶⁷.

A l'inverse, en renonçant à demander des comptes, on aboutit rarement aux résultats escomptés. Au lieu d'enterrer un conflit, une amnistie explicite (*de jure*) qui accorde l'immunité pour des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou un génocide risque effectivement de cautionner la commission de crimes graves sans permettre d'atteindre l'objectif souhaité, à savoir la paix. Bien trop souvent une paix qui est conditionnée par l'impunité pour ces crimes les plus graves ne dure pas. Pire, cette impunité pour les atrocités commises crée un précédent qui encourage la perpétration de futures exactions. Une amnistie implicite (ou *de facto*) peut avoir des résultats analogues. C'est bien d'une amnistie implicite dont bénéficie Jean Bosco Ntaganda actuellement en plus d'être récompensé d'un poste dans l'armée congolaise.

Que l'impunité fasse partie d'accords conclus entre les différentes parties belligérantes ou qu'elle soit accordée en fonction du climat politique, HRW œuvre pour alerter les Etats sur les conséquences d'une attitude qui se refuse à réclamer des comptes. A long terme, cela risque en effet d'offrir un terrain fertile à ceux qui cherchent à manipuler l'histoire afin de semer les graines d'un nouveau conflit en vue de satisfaire leurs propres desseins politiques.

Cette vision promue par HRW ainsi que les faits sur lesquels l'organisation s'appuie permettent d'élaborer des matériaux pour le plaidoyer de HRW. Fonctionnant comme une véritable agence d'information, HRW publie en moyenne un rapport tous les quatre jours et quatre communiqués de presse par jour. Ces rapports et communiqués sont diffusés auprès des médias et

¹⁶⁶ *Selling Justice Short. Why Accountability Matters for Peace*. 7 juillet 2009
<http://www.hrw.org/en/reports/2009/07/07/selling-justice-short-0>

¹⁶⁷ *Ibid.*

des décideurs. Par ailleurs, selon l'actualité et la sollicitation par les médias, les chercheurs, les chargés de plaidoyer ou les directeurs de bureau et de division donnent des interviews. Enfin, HRW organise ponctuellement des conférences de presse, généralement à l'occasion de la sortie d'un rapport, ou réalise des *medias briefings*. Ceux-ci visent à informer les médias des enjeux clés sur la protection des droits humains qu'il est important de soulever dans le traitement d'une information donnée.

Ainsi, lors de notre mission en tant qu'assistante de plaidoyer et de relations médias, nous avons été en charge de la préparation d'un *media briefing*, en collaboration avec Jean-Marie Fardeau, directeur plaidoyer du bureau de Paris et Anneke Van Woudenberg, chercheuse sénior sur la RDC. Ce document avait vocation à être distribué aux médias au moment de la visite de Nicolas Sarkozy en RDC le 26 mars 2009. Le but de cette visite présidentielle était clairement de rétablir les « maladroites » des propos du président qui quelques mois auparavant avait annoncé que la résolution du conflit dans la région des Grands Lacs passerait par le partage des ressources naturelles de la RDC avec les Etats voisins, ainsi que de signer d'importants contrats pour l'exploitation des ressources naturelles entre des entreprises françaises et la RDC.

HRW a donc saisi cette opportunité pour diffuser aux journalistes qui couvraient la visite du Président français les préoccupations majeures de l'organisation en matière de protection des droits humains en RDC¹⁶⁸.

Les médias sont donc l'une des cibles principales du plaidoyer de HRW pour à la fois alerter l'opinion publique sur l'impunité qui profite à Bosco Ntaganda –cela nous ramène à la relation entre les médias et l'opinion publique que nous avons présentée en deuxième partie, et faire pression sur les décideurs politiques afin qu'ils poussent la RDC à arrêter Bosco Ntaganda. Anneke Van Woudenberg affirme que c'est bien en « ostracisant publiquement un individu »¹⁶⁹ contre lequel la CPI a émis un mandat d'arrêt, qu'il finira par être arrêté.

Nous abordons ce lien entre les politiques et les médias plus haut, et il se vérifie bien dans la stratégie de HRW que le plaidoyer vise à mobiliser l'opinion publique afin que les décideurs, vigilants quant à l'image qu'ils renvoient devant leurs électeurs mais aussi sur la scène internationale, prennent en compte les recommandations de l'ONG.

¹⁶⁸ Voir le media briefing en annexe 8.

¹⁶⁹ Information obtenue par l'intermédiaire d'un questionnaire transmis à Anneke Van Woudenberg.

HRW cible également les décideurs politiques par de nombreuses connections avec les directeurs de plaidoyer, mais aussi les chercheurs lorsqu'ils se déplacent pour faire un travail de lobbying. Cela se traduit par des rendez-vous plus ou moins réguliers avec les décideurs afin d'échanger des informations. De son côté HRW informe de ce qu'elle observe sur le terrain et transmet les recommandations qui sont le fruit des réflexions et recherches des chercheurs et des chargés de plaidoyer. Les décideurs donnent à HRW les positions et lignes suivies sur tel ou tel sujet. Nous évoquons plus haut cette tendance d'un retour vers les acteurs étatiques pour peser sur la scène internationale. On constate ici que l'action de HRW s'inscrit parfaitement dans ce mouvement et l'organisation a su trouver le moyen de « jouer » aux côtés des Etats pour transmettre des messages visant à orienter les politiques vers plus de respect des droits humains.

Dans le cadre de sa stratégie de plaidoyer sur le conflit en RDC, HRW, de par son implantation internationale, est en mesure de s'adresser à la fois aux Etats et aux organisations internationales.

Les acteurs étatiques influents sur le conflit en RDC sont principalement le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas et l'Allemagne, ainsi que les Etats-Unis. La Chine est de plus en plus présente en RDC, mais pour le moment son implication se situe plus à un niveau économique que politique.

HRW dispose de bureaux permanents à Londres, Paris, Berlin, Washington et New York –son siège. C'est par l'intermédiaire de ces bureaux que des relations sont établies avec les décideurs et que des contacts réguliers sont entretenus.

Notre stage nous permet de détailler ici quels rapports le bureau de Paris, depuis son ouverture, a mis en place avec les décideurs français pour le plaidoyer sur la RDC. En effet, en tant que partenaire international de la RDC, la France dispose d'une influence relative dans la région. C'est pourquoi il apparaît stratégique à HRW de s'adresser aux décideurs politiques français pour pousser la France à utiliser son influence dans la région et suivre les recommandations de HRW.

HRW Paris est ainsi en contact avec la cellule diplomatique de l'Elysée par l'intermédiaire de Romain Serman, conseiller technique pour l'Afrique subsaharienne. Contrairement à d'autres de ses homologues au sein de la cellule diplomatique, Romain Serman est ouvert aux rencontres avec les ONG¹⁷⁰. Ainsi, au cours de nos six mois de stage, HRW s'est entretenue à deux reprises avec Romain Serman.

¹⁷⁰ Constat fait par Jean-Marie Fardeau après deux années d'activité du bureau de Paris.

Cela nous conduit à évoquer au passage, la place déterminante des acteurs qui se trouvent dans les institutions étatiques. En effet, la place accordée aux ONG par les Etats est en partie déterminée par le degré d'ouverture dont font preuve à leur égard les décideurs en poste.

HRW Paris est également en contact avec le ministère des Affaires étrangères. Des rencontres plus régulières se tiennent entre le Quai d'Orsay et HRW. Au cours des six derniers mois, HRW a rencontré entre autres, le directeur Afrique subsaharienne, la sous-directrice Afrique centrale et orientale, le rédacteur Rwanda-Burundi-RDC ainsi que l'envoyé spécial de la France sur la région des Grands Lacs, Christian Connan.

Lors de ces rendez-vous, la position de HRW quant à l'arrestation de Bosco Ntaganda était rappelée aux décideurs français. La réponse de la diplomatie française affirmait une position retenue de la France qui considère ne pas avoir à dicter de conduite à la RDC si le gouvernement congolais perçoit l'arrestation comme un élément de déstabilisation du pays. La priorité pour la France étant de parvenir au plus vite à une stabilité de la région.

Au niveau français, HRW se concentre peu sur les Parlementaires ayant un rôle moindre dans la politique étrangère. Ainsi, HRW, dans une recherche d'efficacité ne cible que les interlocuteurs politiques les plus à même d'orienter les priorités de la France en politique étrangère et en l'occurrence, dans les relations de la France avec la RDC.

Pour avoir pris part à ces rencontres, nous avons constaté que les contacts de HRW avec le ministère des Affaires étrangères ou avec l'Élysée ne se faisaient pas sur un mode incisif ou sur une opposition entre les intérêts des uns et des autres, mais beaucoup plus dans un esprit de coopération et de circulation de l'information. L'information transmise est souvent publique, mais une relation de confiance semble installée entre ces acteurs puisque les décideurs n'hésitent pas à livrer des informations confidentielles à HRW. Nous pouvons interpréter ceci comme une marque de la légitimité acquise par HRW aux yeux de ces décideurs.

Le plaidoyer de HRW vise également les organisations internationales et principalement celles qui sont impliquées dans la protection des droits de l'Homme. Pour agir au plus près des Nations unies, l'organisation est implantée à Genève et New York. Il en va de même pour l'Union européenne, auprès de laquelle HRW agit par son bureau de Bruxelles. HRW a également nommé des chargés de plaidoyer spécifiques pour ces organisations.

Dans le cadre du plaidoyer pour l'arrestation de Bosco Ntaganda, Anneke Van Woudenberg et Steve Crawshaw, directeur de plaidoyer Nations unies, sont en contact, entre autres, avec Alain Le Roy, Secrétaire général adjoint du département des opérations de maintien de la paix des Nations unies et avec Alan Doss, Secrétaire général de la MONUC.

Enfin, la division justice internationale de HRW s'adresse à la Cour pénale internationale, notamment au bureau du Procureur à Kinshasa pour pousser la CPI à élargir le mandat d'arrêt en vigueur contre Bosco Ntaganda à d'autres charges¹⁷¹ -rappelons que HRW accuse Bosco Ntaganda d'être responsable d'autres crimes graves que ceux commis en Ituri¹⁷².

Ce travail de plaidoyer à un niveau international implique bien sûr une importante coordination interne entre les différentes divisions de HRW. Cette coordination se fait à travers les *strategy meetings* que l'on mentionnait plus haut. Ces échanges d'informations au niveau interne sont essentiels pour l'efficacité du plaidoyer, la pertinence des messages passés et pour que les politiques et décideurs soient interpellés à des moments clés. Généralement, durant ces réunions Anneke Van Woudenberg dresse un bilan de la situation sur le terrain, en indiquant les priorités à suivre pour le plaidoyer. Ensuite, les modalités en termes de contenu de message, de format de communication et les interlocuteurs à cibler sont des sujets discutés entre tous les participants. Les moments stratégiques pour diffuser des messages peuvent être divers et dépendent de l'agenda des négociations au sein du Conseil de sécurité ou au niveau de l'Union européenne, des visites diplomatiques, de la sortie de rapports tels que les rapports que doivent remettre les Etats au Haut Commissariat pour les droits de l'Homme des Nations unies...

Comme nous l'évoquions plus haut, HRW travaille avec les ONG locales, qui sont de véritables sources d'information et qui permettent à HRW d'être reliée à la société civile locale. Ainsi, HRW établit également sa stratégie en vérifiant que les messages et recommandations envoyés par l'organisation correspondent aux volontés et besoins des populations locales. Par ailleurs, ces partenaires locaux de HRW bénéficient de l'envergure et du prestige de HRW pour internationaliser leurs messages. La théorie des relations internationales identifie ce phénomène comme un « effet boomerang »¹⁷³ qui bénéficie aux petites ONG, relayées par les grandes ONG. Ainsi, pour donner une voix à ces défenseurs des droits de l'Homme locaux, il arrive que HRW cosigne des lettres ou soutienne des campagnes d'ONG locales. Pour exemple, le 19 février 2009, HRW diffusait une lettre

¹⁷¹Information recueillie auprès d'Anneke Van Woudenberg.

¹⁷² Voir le rapport *Massacres à Kiwanja , L'incapacité de l'ONU à protéger les civils*. 11 décembre 2008 <http://www.hrw.org/en/reports/2008/12/15/massacres-kiwanja>

¹⁷³ KECK, M.E; SIKKINK,K; *Activists Beyond Borders*. Ithaca, Cornell University Press, 1998

co-signée par 51 ONG congolaises, réclamant au président Kabila l'arrestation de Bosco Ntaganda¹⁷⁴. C'est surtout dans le cadre de la *Congo Advocacy Coalition*, composée d'ONG locales et internationales, que HRW apporte son soutien aux ONG congolaises. Le 6 février 2009, HRW co-signait une lettre adressée au sous-secrétaire général aux Affaires humanitaires et Coordinateur des secours d'urgence des Nations unies, John Holmes, réclamant qu'une priorité absolue soit donnée à la protection des populations civiles dans les opérations militaires et que la MONUC joue un rôle central dans la planification des opérations militaires¹⁷⁵.

Enfin, dans le cadre de la diplomatie non gouvernementale dans laquelle s'inscrit le plaidoyer de HRW sur la RDC, une coordination *ad hoc* d'ONG s'est constituée au niveau français. Ce regroupement d'ONG suit la tendance que nous avons signalée en deuxième partie, à travers laquelle les ONG rassemblent leurs forces, unissent leurs discours afin d'être mieux entendues par les décideurs et de renforcer la légitimité des recommandations qu'elles leur adressent. HRW Paris est donc impliquée et active au sein de ce collectif d'ONG¹⁷⁶. Celui-ci est coordonné par Crisis Action, ONG dont le mandat est de coordonner les campagnes de plaidoyer portant sur les conflits armés. Crisis Action est née du constat que les ONG ne travaillaient pas suffisamment de manière conjointe pour faire porter la voix de la société civile sur les conflits armés. Or, cette voix de la société civile apparaît nécessaire pour mettre en place un réel plaidoyer sur les conflits à destination des gouvernements, avec une pression forte de la part des ONG.

C'est donc avec cet objectif que Crisis Action, après s'être implantée en France et avoir consulté les ONG françaises sur leurs priorités de plaidoyer sur les conflits armés, a pris en charge la coordination des ONG françaises sur le plaidoyer pour le conflit en RDC. Au sein de cette coordination, il existe une mutualisation des moyens et les ONG travaillant sur des thèmes de plaidoyer différents, ce qui permet de couvrir le conflit sur divers aspects tout en construisant un message unitaire.

Dans le cadre de cette coordination, HRW apporte des contributions sur les axes prioritaires de son plaidoyer. HRW est l'ONG la plus active au sein du collectif sur la lutte contre l'impunité de Bosco

¹⁷⁴ *Lettre des organisations nationales au Président de la RD Congo sur l'arrestation de Bosco Ntaganda.*

February 19, 2009

<http://www.hrw.org/en/news/2009/02/19/lettre-des-organisations-nationales-au-pr-sident-de-la-rd-congo-sur-l-arrestation-de>

¹⁷⁵ *Congo Advocacy Coalition Lettre à Monsieur John Holmes . 6 février 2009.*

<http://www.hrw.org/en/news/2009/02/06/congo-advocacy-coalition-lettre-monsieur-john-holmes>

¹⁷⁶ Les ONG qui composent ce collectif sont : Amnesty International, ACAT, ici, la FIDH, HRW, Oxfam France-Agir, le COSI, le REFAC, Solidarités, Première Urgence, Care France

Ntaganda. Amnesty International et l'ACAT rejoignent les positions de HRW sur ce sujet mais sont beaucoup moins centrées dessus que HRW.

Après avoir passé en revue les moyens mis en œuvre par HRW pour dénoncer l'impunité de Jean Bosco Ntaganda, nous finirons notre analyse en portant notre regard sur les évolutions ou les blocages qui entourent ce travail de plaidoyer de HRW.

3. Bosco Ntaganda prochainement dans les geôles de la CPI ? Avancées et blocages autour du plaidoyer de HRW

a) Une évolution du discours du président Kabila pour l'arrestation de Bosco

Joseph Kabila a annoncé début 2009 qu'il mettrait la justice de côté pour favoriser la paix et que la RDC ne livrerait pas Bosco Ntaganda à la CPI. Cette position officielle de la RDC est pour le moment maintenue. Néanmoins, à travers les rencontres avec les décideurs français auxquelles nous avons pu assister mais aussi par les informations transmises par Anneke Van Woudenberg suite à une rencontre avec le président Kabila en juillet 2009 et plusieurs entretiens avec les autorités congolaises, nous pouvons affirmer que J.Kabila ne s'oppose pas de manière absolue à l'arrestation de Bosco Ntaganda. Le travail insistant mené auprès de J.Kabila et de son gouvernement amène désormais non pas à se demander si J.Kabila fera arrêter Bosco Ntaganda, mais quand.

En RDC, HRW a ainsi commencé à pousser la MONUC, les ambassades et le gouvernement congolais à planifier la stratégie d'arrestation de Bosco Ntaganda. Anneke Van Woudenberg indique en effet que la situation est pressante car Bosco Ntaganda est de moins en moins soutenu en RDC. Ainsi, s'il ne sent plus de soutien, notamment parmi les anciennes forces du CNDP, il risquerait de prendre la fuite vers les collines congolaises, ce qui rendrait son arrestation bien plus difficile.

Il semble évident ici que le travail mené par HRW auprès du gouvernement congolais porte ses fruits. Le premier résultat étant que le Président Kabila, en plus de se montrer ouvert à l'arrestation de Bosco Ntaganda, sollicite les conseils et recommandations de HRW sur la question de la mise en œuvre de l'arrestation.

b) L'immobilité persistante des acteurs internationaux

Pour HRW, il est clair que la situation actuelle laisse penser que l'arrestation de Bosco Ntaganda pourrait se produire prochainement et que la fenêtre d'opportunité qu'a laissé entrevoir J.Kabila renforce la nécessité d'un soutien de la communauté internationale. C'est donc vers ces acteurs que le plaidoyer de HRW s'oriente de plus en plus.

Ainsi, actuellement l'ONG œuvre pour qu'une solide équipe internationale agisse pour la planification de l'arrestation. Cette équipe doit être composée dans la mesure du possible, d'officiels des ambassades britannique, française, belge et hollandaise. Il est important que les pays impliqués soient des pays qui soutiennent fortement la CPI et qu'ils disposent d'une certaine influence, à la fois auprès des autorités congolaises et rwandaises –ce qui n'est pas le cas de tous les Etats cités. Cette équipe devrait par ailleurs inclure des représentants de la CPI, des autorités congolaises et de la MONUC, qui semble la seule force à même de mener l'arrestation.

HRW maintient donc sa pression pour interpellier les décideurs à travers les leviers dont elle dispose –voir plus haut, et pour pousser à la création de cette équipe internationale dont le rôle sera crucial pour l'arrestation de Bosco Ntaganda. Il n'en demeure pas moins que pour le moment les Etats occidentaux influents dans la région ne semblent pas encore prêts à agir pour faire pression sur le gouvernement de J.Kabila en vue de l'arrestation de celui qu'on surnomme le « Terminator ».

Romain Serman, mais aussi Pierre Jacquemot, ambassadeur de France en RDC¹⁷⁷, ont confirmé lors de leurs échanges avec les ONG françaises, que ni la France ni la MONUC, à l'instar des autres partenaires internationaux, n'étaient décidés à faire pression sur le régime de Kabila pour qu'il livre au plus vite Bosco Ntaganda à La Haye.

Durant la rencontre avec Pierre Jacquemot, l'ambassadeur affirmait que Bosco Ntaganda, en tant que leader du CNDP est encore utile à la stabilité et à la réussite de l'intégration du CNDP. Cette affirmation est contestable d'après les propos de Liberata Mulamula, Secrétaire générale de la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs¹⁷⁸. Selon elle, Bosco Ntaganda ne joue pas un rôle clé dans l'intégration des CNDP.

Quelque soit la réalité d'une potentielle déstabilisation de la situation politico-militaire qu'entraînerait l'arrestation de Bosco Ntaganda, Pierre Jacquemot confirmait que la MONUC ne veut pas faire pression sur J.Kabila, considérant que le gouvernement Kabila a déjà livré plusieurs personnes à la CPI¹⁷⁹. De plus, à la demande de la France, du Royaume-Uni, des Etats-Unis et d'autres

¹⁷⁷ Pierre Jacquemot a été rencontré à Paris par les ONG françaises sous la coordination de Crisis Action le 25 août 2009.

¹⁷⁸ Dans le cadre de la coordination sur le plaidoyer RDC, les ONG ont rencontré Liberata Mulamula le 3 septembre 2009, à Paris.

¹⁷⁹ Trois des quatre personnes actuellement en procès devant la CPI ont été livrées par la RDC.

pays, cinq hauts gradés de l'armée viennent d'être arrêtés pour des violations des droits humains commises en 2006.

Le message clé que HRW continue de faire passer à travers son plaidoyer est explicite : il existe une véritable opportunité de voir l'arrestation de Bosco Ntaganda se produire et cette opportunité pourrait disparaître si Bosco venait à s'enfuir. Les Etats et les organisations internationales doivent donc montrer qu'il n'est désormais plus acceptable de cautionner l'impunité. Celle-ci sur le long terme risque plus de fragiliser que de renforcer les processus de paix.

Conclusion

Notre expérience professionnelle au sein de HRW nous a permis d'être impliquée et d'observer de près le travail de plaidoyer d'une ONG de défense des droits humains. Il est apparu intéressant de se questionner, à la suite de ce stage, sur les apports de cette ONG à la cause des droits humains. Etant donnée la priorité qu'accorde l'organisation à pousser à la mise en place d'un système de justice internationale, nous avons choisi ce domaine pour saisir l'impact produit par cette organisation. A travers un cas précis, notre réflexion visait donc à expliciter comment HRW contribue à la construction de ce système.

Dans un premier temps, il nous a semblé important de revenir sur l'idée de justice universelle et sur l'étape majeure que représente la mise en place de la CPI dans le processus engagé par les Etats et les acteurs intergouvernementaux et non gouvernementaux vers un idéal d'universalité.

Cette amorce de justice universelle ne doit pas être interprétée seulement comme une émanation de la volonté des Etats occidentaux d'imposer un système de justice conforme à leurs propres normes et destiné à servir leurs intérêts.

Les débats autour de cette question ne peuvent être ignorés, mais il convient de prendre en compte le message fondamental qui sous tend l'idée d'une justice universelle, à savoir la mise en place de protections internationales garantissant que les droits humains ne soient pas bafoués, particulièrement à des échelles massives et que les acteurs internationaux ne soient pas impuissants pour faire cesser ces crimes.

Ajoutons par ailleurs, que le Statut de Rome a été ratifié par 109 pays, soit plus de la moitié des Etats, dont une majorité est constituée d'Etats africains ou d'Amérique latine.

La mise en place de la CPI préfigure certainement la poursuite d'une « juridicisation » des relations entre Etats et acteurs internationaux, laissant de moins en moins de place aux criminels internationaux pour perpétrer des attaques des droits humains sans jamais être sanctionnés. L'impunité est ciblée par les acteurs de ce système de justice pénale internationale avec pour objectif de voir à terme une société internationale qui refuse de laisser libre cours à cette pratique.

Les acteurs qui gravitent dans ce système ne sont pas seulement des Etats, mais aussi ces ONG et des organisations internationales.

Nous avons ainsi décrit comment les engagements légaux pris par les Etats en tant que partie à la Cour pénale internationale se trouvaient confrontés à des intérêts d'ordre politique ou diplomatique

auxquels les Etats doivent aussi porter attention dans leurs relations au sein de la société des Etats. Il n'en demeure pas moins que les Etats ne sont pas fondamentalement hostiles à renoncer à une part de leurs pouvoirs régaliens pour laisser intervenir une Cour internationale sur des cas d'atteintes graves au droit international. Les avancées réalisées sur ce plan avec la mise en place de la CPI témoignent d'une participation active, notamment de la part de certains Etats, à voir l'émergence d'une justice pénale internationale.

Dans un deuxième temps, nous avons vu qu'aux côtés des Etats, sur une scène transnationalisée et globalisée, des acteurs non gouvernementaux se sont imposés pour défendre des intérêts et des valeurs qui sont leurs priorités : le respect de la justice et des droits humains. Nous avons ainsi constaté le rôle moteur joué par les ONG dans la mise en place de la CPI et le travail persistant réalisé par celles-ci pour s'assurer du respect des engagements des Etats vis-à-vis de la CPI, et pour pousser à l'élargissement du champ d'action de la Cour, notamment par l'adhésion au Statut de Rome par un maximum d'Etats.

Dans ce système de justice pénale internationale, les ONG sont donc des acteurs incontournables dont le travail de plaidoyer a beaucoup contribué à faire avancer la position des Etats en faveur de la justice pénale internationale.

Mise en perspective dans un cadre théorique, notre réflexion nous permet de confirmer l'influence qu'exercent les ONG sur les Etats. La diplomatie non gouvernementale a acquis une place dans le système décisionnel international, donnant la possibilité aux ONG de défense des droits humains d'agir au plus près des décideurs politiques, et parfois en collaboration avec eux pour faire émerger et renforcer la justice pénale internationale.

Il ne faut pas oublier le rôle que jouent les organisations internationales et la CPI elle-même pour promouvoir sa propre compétence auprès des Etats. Dotée d'un mandat qui lui est confié par les Etats, la CPI se heurte cependant aux limites de son statut. La Cour ne dispose d'aucun moyen coercitif sur les Etats pour faire appliquer le droit qu'elle défend. Il existe ici une ambiguïté qui constitue une faille importante dans le système : la Cour pénale internationale travaille sur un droit « dur » (*hard law*), auquel doivent se conformer les Etats mais elle ne dispose que d'un droit « mou » (*soft law*) pour le faire appliquer. Les Etats restent donc toujours gardiens de leurs droits souverains.

Dans ce contexte, le rôle que jouent les ONG auprès des organisations internationales consiste à œuvrer pour qu'une organisation telle que la CPI soit opérationnelle sur la base de sa compétence. D'où ce rôle intermédiaire joué par les ONG entre des Etats qui restent souverains. Rappelons qu'ils

détiennent le monopole de la signature des traités et la possibilité de retirer leur signature. La compétence de la CPI ne peut ainsi être effective qu'avec le soutien et la coopération des Etats. Le plaidoyer porté par les ONG cible ces Etats, sans pour autant que celles-ci obtiennent des victoires sur toutes les campagnes qu'elles mettent en place.

Cela nous conduit à évoquer la question de l'évaluation de l'impact du plaidoyer des ONG. C'est en effet ce que nous avons cherché à saisir ici en prenant pour cas d'étude, dans la dernière partie de notre travail, la lutte contre l'impunité de Jean Bosco Ntaganda que HRW vise à travers une stratégie de plaidoyer qui cible les médias et les décideurs politiques.

Il est difficile d'apprécier cet impact car il n'existe pas de critères qualitatifs attestant de l'avancée dans le temps de la probabilité de voir Bosco Ntaganda livré à la CPI. Surtout, lorsque cette arrestation aura lieu, il sera difficile de déterminer dans quelles proportions le plaidoyer de Human Rights Watch a contribué à l'arrestation et à l'aboutissement de la procédure devant la CPI.

Néanmoins, les différentes rencontres avec des décideurs que nous avons suivies ainsi que les informations communiquées par Anneke Van Woudenberg, chercheuse principale sur la RDC laissent penser que le message persistant envoyé par HRW aux autorités congolaises, mais aussi à la MONUC, aux Nations unies, aux Etats impliqués dans la région...ont conduit à presser J.Kabila à préparer la planification de l'arrestation de Jean Bosco Ntaganda, ce qui renforce la certitude de le voir prochainement livré à la CPI.

Certes, on ne peut attribuer les décisions des autorités congolaises au seul lobbying de HRW, et il est difficile de dire ce que J.Kabila aurait décidé si HRW n'était pas intervenue sur ce sujet. En revanche, en communiquant des informations, en relayant les souhaits de la société civile congolaise de voir Jean Bosco Ntaganda condamné par la CPI, en identifiant les acteurs clés pour l'arrestation, HRW, dans son rôle intermédiaire entre la CPI et les Etats, accélère sans doute le chemin vers l'arrestation et la fin de l'impunité pour cet individu, suspecté d'être un criminel de guerre.

De plus, le plaidoyer de HRW permet de maintenir l'arrestation de Bosco Ntaganda sur l'agenda des discussions avec les décideurs, de sorte que ce cas ne soit pas oublié et que Bosco Ntaganda ne bénéficie pas d'une impunité prolongée.

Même si elle reste pour le moment immobile vis-à-vis de la RDC, la communauté internationale semble avoir évolué également. Lors de notre entretien avec Param-Preet Singh, conseillère juridique auprès du programme justice internationale de HRW, celle-ci indiquait que la position de la

communauté internationale laisse un espace de plus en plus restreint à la RDC pour mettre en avant des prétextes qui retardent l'exécution du mandat d'arrêt contre Bosco Ntaganda.

Si l'on considère les impacts du plaidoyer de HRW il peut être utile de se questionner sur ce qui rend possible cet impact. Ainsi, est-ce parce qu'il s'agit d'une affaire liée à un Etat qui n'est pas suffisamment puissant pour se permettre d'ignorer les pressions des ONG ? Doit-on considérer que HRW joue seulement un rôle d'accélérateur de la procédure, puisque J.Kabila n'a jamais dit qu'il s'opposait à voir la justice pénale internationale condamner Bosco Ntaganda mais qu'il repoussait ce moment en donnant la priorité à la stabilité interne du pays sur le court terme ? Est-ce le professionnalisme et l'expertise de HRW, à la fois en matière de plaidoyer et de connaissance pointue de la situation en RDC ainsi que sur la justice pénale internationale qui permet de voir des avancées attribuables au lobbying conduit par l'ONG ? La réponse à cette question appelle à prendre en considération ces différentes pistes de réflexion sans que l'on puisse pour autant conclure à l'exhaustivité de cette réponse.

Au-delà de la simple arrestation de Bosco Ntaganda, l'objectif de HRW est double : l'organisation cherche à créer le changement politique qui soit bénéfique à la mise en application des obligations des Etats en vertu du Statut de Rome et à faire évoluer le droit vers plus de contraintes sur les Etats et plus d'universalité de la justice. Ceci dans le but que la résolution des conflits s'oriente de plus en plus vers une priorité donnée à la durabilité de la pacification des relations internationales. Dans cette perspective, HRW travaille ainsi à voir disparaître l'impunité comme un outil de marchandage pour obtenir la paix. Si les accords de paix sont basés sur l'amnistie et la récompense des criminels de guerre par des postes haut placés dans les armées ou dans les administrations, la menace de récidives et d'un retour des conflits est bien trop forte pour croire à la réussite de cette méthode à long terme.

Pour lutter contre ce type de pratique, HRW vise à transformer les « consciences politiques » au sein de l'espace public international. Mais ce processus demande un travail persistant d'interpellations, de rencontres et de discussions avec les décideurs, de sensibilisation de l'opinion publique par les médias qui implique une charge importante de travail dont l'efficacité est difficile à évaluer et qui produit des résultats à long terme.

Pour arriver à cette transformation de l'espace politique et juridique international, il ne s'agit pas pour les ONG de contester le principe de la souveraineté des Etats, mais bien de s'adonner à un exercice délicat pour parvenir à concilier dans une dimension dialectique le maintien des

souverainetés nationales et la promotion des règles supérieures destinées à éradiquer les comportements contraires au droit.

Devenue une grande organisation non gouvernementale internationale, HRW a acquis une certaine marge de manœuvre au sein du système international. En enquêtant sur les violations du droit international et en les dénonçant, en travaillant au plus près des gouvernements et des décideurs pour les informer et leur recommander des pistes pour intégrer la protection des droits humains parmi leurs priorités politiques, HRW fait partie des acteurs majeurs qui surveillent la puissance des Etats et qui sont capables de peser –dans certaines limites, sur leurs décisions.

Il est un enjeu important pour une organisation comme HRW de pouvoir gérer le rapprochement avec les autorités étatiques, opéré ces dernières années. Celui-ci permet à HRW d'être entendue par les décideurs et l'ONG dispose pour cela d'une forte capacité à interpeller les gouvernements. Néanmoins, avec l'apparition ces dernières années des GONGO (*Governmental Non Governmental Organization*), des ONG dont l'institutionnalisation et la proximité avec les Etats les rendent de structures semi-gouvernementales, il est important pour les ONG d'être vigilantes sur les terrains d'entente et de divergence qu'elles ont avec les institutions étatiques. En effet, afin de ne pas finir par créer une confusion des genres, les ONG ont un travail à faire sur elles-mêmes pour ne pas s'éloigner du cœur de leur mandat et de ce qui fonde la légitimité de leur existence, à savoir l'incarnation d'un contre pouvoir porteur de valeurs éthiques et morales, qui constitue un garant fondamental de la protection des droits humains.

BIBLIOGRAPHIE ET SOURCES

Littérature théorique

- **Théorie des relations internationales**

BADIE, Bertrand ; *La diplomatie des droits de l'homme : entre éthique et volonté de puissance*. Paris: Fayard, 2002.

BADIE, Bertrand ; FARDEAU, Jean-Marie ; « Regards croisés. La diplomatie des droits de l'Homme ». In *La revue internationale et stratégique*, n°50, été 2003.

BADIE, Bertrand ; *La Diplomatie et l'Intrus. L'entrée des sociétés dans l'arène internationale*. Paris, Fayard, 2008.

BATISTELLA, Dario ; *Théories des relations internationales*. Paris : Presses de Sciences Po, 2006.

COHEN, Samy ; *La résistance des États : les démocraties face aux défis de la mondialisation*. Paris: Éd. du Seuil, 2003.

DEVIN, Guillaume ; *Sociologie des relations internationales*. Paris: La Découverte, 2007.

HOLSTI, O.; "The Belief System and National Images: a case study". In *Conflict Resolution*, September 1962.

KECK, M.E; SIKKINK, K; *Activists Beyond Borders*. Ithaca, Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, R.O.; NYE, J.S. (eds); *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1972.

ROCHE, Jean-Jacques ; *Théories des relations internationales*. Paris: Montchrestien, 2008.

ROSENAU, J.M.; *Turbulence in World Politics*. New York: Princetown University Press, 1990.

SMOUTS, Marie-Claude ; *Les nouvelles relations internationales: pratiques et théories*. Paris: Presses de Sciences po, 1998.

STRANGE, Susan; *The Retreat of the State*. Cambridge: Cornwell University Press, 1996.

- **Droit international public :**

COMBACAU, Jean ; SUR, Serge ; *Droit international public*. Paris : Montchrestien, 2008.

MARTIN-CHENUT, Kathia ; « Droit international et démocratie ». In *Diogène*, n°220, Avril 2004, pp.36-48.

SCHOENFELD, Heather ; LEVI, Ron ; HAGAN, John ; "Crises extrêmes et institutionnalisation du droit pénal international". In *Critique Internationale*, n°36, mars 2007, pp.37-44.

- **Justice pénale internationale**

BORGIA, L. ; « Dix ans après, la Cour pénale internationale à l'épreuve des faits », notes pour la fondation Terra Nova, 23 janvier 2009.

BOURDON, William ; « Un ordre juridique international au-delà des Etats : ombres et lumières ». In *La revue internationale et stratégique*, n°49, printemps 2003, pp.189-196.

CHAGNOLLAUD, Jean-Paul ; *Justice pénale et politique internationale*. Paris, l'Harmattan, 2008.

CHASLES, Jean-Marie ; « La Cour pénale internationale et les ONG : une relations ambiguë ». In *Questions internationales*, mai-juin 2009, n° 37, pp.95-102.

CHIAVARIO, Mario ; *La Justice Pénale Internationale, entre passé et avenir*. Milan : Giuffrè Editore, 2003.

DEZALLAY, Sara ; « Gérer un conflit armé comme une cause judiciaire : l'exemple d'Amnesty International en Côte d'Ivoire ». In *Critique Internationale*, n°36, mars 2007, pp.55-70.

FOFE DJOFIA MALEWA, Jean-Pierre ; *La Cour pénale internationale : institution nécessaire aux pays des grands lacs africains : la justice pour la paix et la stabilité en R-D Congo, en Ouganda, au Rwanda et au Burundi* . Paris : l'Harmattan, 2006.

LESCS, Jessica, « La Cour Pénale Internationale ». In *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, n°278, 2002, pp.35-42.

ROBERT, Anne-Cécile ; « Dans le chaos de l'après-guerre. Justice internationale, politique et droit ». In *Le Monde diplomatique*, mai 2003.

SIMEANT, Johanna, « L'enquête judiciaire face aux crises extrêmes : modèles d'investigation, registres de la dénonciation et nouvelles arènes de défense ». In *Critique internationale*, n°36, mars 2007, pp.9-20.

WECKEL, Philippe ; « Ingérence, intervention et justice internationale ». In *Questions internationales*, n°4, novembre-décembre 2003.

ZAPPALA, Salvatore ; *La justice pénale internationale*. Paris : Montchrestien, 2007.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

- **ONG :**

BRAUMAN, Rony (entretien avec) ; « La communication des ONG : une affaire d'Etats ? » In *La revue internationale et stratégique*, n°56, hiver 2004-2005, pp.109-115.

COHEN, J. ; FLAUSS, J.F.(éd.); *Les organisations non gouvernementales et le droit international des droits de l'homme = International human rights law and non governmental organizations*. Bruxelles : Bruylant, 2005.

DOUCIN, Michel ; *Les ONG : le contre-pouvoir ?* Paris: Toogezzer, 2007.

ROUILLE D'ORFEUIL, Henri ; *La diplomatie non gouvernementale: les ONG peuvent-elles changer le monde ?* Paris : Ed. de l'Atelier, Ed. Charles Léopold Mayer ; Montréal : Ed. Ecosociété, 2006.

RYFMAN, Philippe ; *Les ONG*. Paris : Éditions la Découverte, 2009.

- **République démocratique du Congo**

BISCHOFF, Alain ; *Congo-Kinshasa : la décennie 1997-2007*.Paris :Ed. du Cygne, 2008.

HOCHSCHILD, Adam, "Rape of the Congo". In *The New York Review of Books*, vol 56, n°13, August 13, 2009.

KAMBA, Pierre ; *Violence politique au Congo-Kinshasa*. Paris : L'Harmattan, 2008.

« Conflict in Congo ». Rapport de l'International Crisis Group. Mise à jour en juin 2009.

<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2829>

« RDC: La dérive autoritaire du régime », rapport de la FIDH, juillet 2009.

<http://www.fidh.org/IMG/pdf/RDC526fr2009.pdf>

“Congo : Perilous Peace”. In *The Guardian*, July 19 2009.

« Le ministre de la Justice explique les raisons du refus de livrer Ntaganda à la CPI ».AFP. 14 février 2009.

“UN Hides As War Criminal Bosco Surfaces in April 4 Congolese Army Minutes”. 7 mai 2009.

<http://www.innerecitypress.com/un1bosco050809.html>

www.diplomatie.gouv.fr

<http://monuc.unmissions.org>

Publications de HRW

- **Rapports**

Les soldats violent, les commandants ferment les yeux .Violences sexuelles et réforme militaire en RD Congo. 16 juillet 2009.

<http://www.hrw.org/fr/reports/2009/07/16/les-soldats-violent-les-commandants-ferment-les-yeux-0>

Selling Justice Short. Why Accountability Matters for Peace. 7 juillet 2009.

<http://www.hrw.org/en/reports/2009/07/07/selling-justice-short>

Les Massacres de Noël. Attaques de la LRA contre les civils dans le nord du Congo. 18 février 2009.

<http://www.hrw.org/en/reports/2009/02/16/les-massacres-de-no-l>

Massacres à Kiwanja , L'incapacité de l'ONU à protéger les civils. 11 décembre 2008.

<http://www.hrw.org/en/reports/2008/12/15/massacres-kiwanja>

« On va vous écraser » *La restriction de l'espace politique en République démocratique du Congo.* 25 novembre 2008.

<http://www.hrw.org/fr/reports/2008/11/25/va-vous-craser-0>

Ituri : « Couverts de sang ». 7 juillet 2003.

<http://www.hrw.org/en/reports/2003/07/07/ituri-couvert-de-sang>

- **Communiqués de presse**

RD Congo : Hillary Clinton devrait attirer l'attention sur les problèmes de viol et de justice. 10 août 2009.

<http://www.hrw.org/fr/news/2009/08/10/rd-congo-hillary-clinton-devrait-attirer-l-attention-sur-les-probl-mes-de-viol-et-de>

La société civile africaine exhorte les États africains parties au Statut de Rome à réaffirmer leur soutien à la CPI. 30 juillet 2009.

<http://www.hrw.org/fr/news/2009/07/30/la-soci-t-civile-africaine-exhorte-les-tats-africains-parties-au-statut-de-rome-r-af>

RD Congo : Les commandants de l'armée doivent être tenus pour responsables des viols .Le gouvernement devrait appliquer sa politique de « tolérance zéro » à l'égard des violences sexuelles. 16 juillet 2009.

<http://www.hrw.org/fr/news/2009/07/16/rd-congo-les-commandants-de-l-arm-e-doivent-tre-tenus-pour-responsables-des-viols>

RD Congo : Augmentation massive du nombre d'attaques contre les populations civiles. 2 juillet 2009.

<http://www.hrw.org/en/news/2009/07/02/rd-congo-augmentation-massive-du-nombre-d-attaques-contre-les-populations-civiles>

RD Congo : L'armée doit répondre de crimes de guerre. Le Conseil de sécurité de l'ONU devrait insister auprès du gouvernement pour qu'il exige des comptes aux soldats responsables d'exactions. 19 mai 2009.

<http://www.hrw.org/fr/news/2009/05/19/rd-congo-l-arm-e-doit-r-pondre-de-crimes-de-guerre>

ONU : Le Conseil de sécurité devrait mettre l'accent sur les droits humains et la justice lors de sa visite en Afrique La protection des civils et la quête de justice sont essentielles pour une paix durable et pour la sécurité sur le continent africain. 11 mai 2009.

<http://www.hrw.org/fr/news/2009/05/11/onu-le-conseil-de-s-curit-devrait-mettre-l-accent-sur-les-droits-humains-et-la-justi>

ONU : Il faut punir les violations perpétrées contre des enfants en situation de guerre. Des individus connus pour avoir recruté des enfants sont promus à des postes gouvernementaux et militaires clés. 28 avril 2009.

<http://www.hrw.org/fr/news/2009/04/28/onu-il-faut-punir-les-violations-perp-tr-es-contre-des-enfants-en-situation-de-guerr>

Lettre au Président de la RD Congo sur la crise institutionnelle au parlement. 23 mars 2009.

<http://www.hrw.org/en/news/2009/03/23/lettre-au-pr-sident-de-la-rd-congo-sur-la-crise-institutionnelle-au-parlement>

Lettre des organisations nationales au Président de la RD Congo sur l'arrestation de Bosco Ntaganda .19 février 2009.

<http://www.hrw.org/en/news/2009/02/19/lettre-des-organisations-nationales-au-pr-sident-de-la-rd-congo-sur-l-arrestation-de>

Congo Advocacy Coalition Lettre à Monsieur John Holmes. 6 février 2009.

<http://www.hrw.org/en/news/2009/02/06/congo-advocacy-coalition-lettre-monsieur-john-holmes>

Il faut pousser le gouvernement congolais à exécuter le mandat d'arrêt de la CPI pour crimes de guerre. Lettre aux Ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne. 2 février 2009.

<http://www.hrw.org/fr/news/2009/02/02/il-faut-pousser-le-gouvernement-congolais-ex-cuter-le-mandat-d-arr-t-de-la-cpi-pour->

RD Congo : Il faut arrêter Bosco Ntaganda. Le Président Kabila devrait exécuter le mandat d'arrêt de la CPI visant Ntaganda pour crimes de guerre. 2 février 2009.

<http://www.hrw.org/en/news/2009/02/02/rd-congo-il-faut-arr-ter-bosco-ntaganda>

Lettre au Président Kabila: Il faut arrêter Bosco Ntaganda. 1^{er} février 2009.

<http://www.hrw.org/fr/news/2009/02/01/lettre-au-pr-sident-kabila-il-faut-arr-ter-bosco-ntaganda>

RD Congo : Pour son premier procès, la Cour pénale internationale s'attaque à l'utilisation des enfants soldats. Les autorités congolaises devraient arrêter et remettre à la CPI le suspect Bosco Ntaganda. 23 janvier 2009.

<http://www.hrw.org/fr/news/2009/01/22/rd-congo-pour-son-premier-proc-s-la-cour-p-nale-internationale-s-attaque-l-utilisati>

RD Congo: Les meurtriers vont plus vite que les diplomates , par Jean-Marie Fardeau, directeur du bureau de Paris. 28 novembre 2008.

<http://www.hrw.org/fr/news/2008/11/28/r-d-congo-les-meurtriers-vont-plus-vite-que-les-diplomates>

Briefing to the UN Security Council on the Situation in the Democratic Republic of the Congo, 25 novembre 2008.

<http://www.hrw.org/en/news/2008/11/25/briefing-un-security-council-situation-democratic-republic-congo>

CPI : Les Etats membres devraient répondre aux critiques et renforcer la coopération. Dix ans après sa création, il faut profiter de la réunion annuelle pour soutenir et renforcer la Cour. 12 novembre 2008.

<http://www.hrw.org/en/news/2008/11/12/cpi-les-etats-membres-devraient-r-pondre-aux-critiques-et-renforcer-la-coop-ration>

RD Congo: Le plaidoyer obtient des résultats. 30 juillet 2003.

<http://www.hrw.org/en/news/2003/07/30/congo-le-plaidoyer-obtient-des-r-sultats>

Entretiens

- Aldine Furio, responsable de campagne pour Crisis Action France. Crisis Action France coordonne le collectif d'ONG de plaidoyer françaises, active sur le conflit en RDC. Rencontrée le 1^{er} septembre 2009, à Paris.
- Anneke Van Woudenberg, chercheuse senior pour HRW sur la RDC. Bureau de Londres. Interrogée par l'intermédiaire d'un questionnaire.
- Param-Preet Singh, conseillère juridique, direction justice internationale de Human Rights Watch. Interrogée par téléphone le 17 août 2009.

- Pascal Turlan, conseiller en coopération internationale-Bureau du Procureur de la CPI.
Interrogé le 24 septembre 2009 par téléphone.
- Thierry Vircoulon, IFRI, chercheur associé. Afrique centrale et Grands Lacs, Afrique du Sud et Zimbabwe, gouvernance et reconstruction post-conflit, réforme du secteur de sécurité, relations sino-africaines. Rencontré le 14 septembre 2009, à Paris.

Documents de plaidoyer

- *Media advisory* à l'attention des journalistes qui ont couvert la visite de N.Sarkozy en RDC le 26 mars 2009
- *Media briefing* à l'attention des journalistes en prévision d'une visite de B.Kouchner en RDC à l'automne 2009
- Documents de formation pour le plaidoyer par les donateurs de Human Rights Watch
- Comptes rendus de rendez-vous avec différents décideurs :
 - Réunion avec Laurent Chevallier, rédacteur RDC-Rwanda-Burundi au MAE- 17 avril 2009/15 juin 2009
 - Réunion avec Romain Serman, conseiller technique à la cellule diplomatique de l'Elysée chargé de l'Afrique subsaharienne -19 août 2009
 - Réunion avec Pierre Jacquemot, ambassadeur de France en RDC -25 août 2009
 - Réunion avec Liberata Mulalmula, Secrétaire générale de la Conférence internationale pour la Région des Grands Lacs-3 septembre 2009
 - Réunion avec Christian Connan, envoyé spécial de la France pour la région des Grands Lacs- 11 septembre 2009

ANNEXES

1. Présentation de Human Rights Watch
2. Missions de stage
3. Carte administrative de la République démocratique du Congo. Source : MONUC
4. Résolution 1843 du Conseil de sécurité -20/11/08
5. Résolution 1856 du Conseil de sécurité -22/12/08
6. Résolution 1820 du Conseil de sécurité -19/06/08
7. Communiqué des Forces Armées de République démocratique du Congo-5/07/09
8. *Media briefing* réalisé à l'occasion de la visite de Nicolas Sarkozy en RDC le 26 mars 2009

Table des matières

Remerciements.....	7
Glossaire.....	8
Introduction	9
I. La Cour Pénale internationale et les limites face à son opérationnalisation : une étape sur la voie de la justice pénale universelle ?	20
1. La mise en place de la CPI : élément d'un processus de judiciarisation des relations internationales.....	20
a) De la volonté de voir émerger une justice universelle... ..	20
b) ...à la mise en place de la Cour pénale internationale.....	24
c) La responsabilité pénale individuelle : principe fondamental de la justice pénale internationale	29
2. La CPI : un instrument pour une justice pénale universelle ?	30
a) La compétence universelle limitée de la CPI	30
b) L'absence d'une force de police au service de la CPI et l'impossibilité de faire exécuter des mandats d'arrêt	32
3. La souveraineté des Etats comme frein à l'exercice de la justice pénale universelle	33
a) La coopération des Etats : élément nécessaire pour un fonctionnement effectif de la CPI	33
b) Le principe de non ingérence : un bouclier pour les Etats face à la justice internationale ?	35
c) Les obstacles politiques et diplomatiques à la mise en œuvre de la justice pénale internationale	37
II. Le rôle des ONG dans la mise en œuvre de la CPI : une illustration des capacités d'action de la diplomatie non gouvernementale	41
1. L'affirmation de la place des acteurs non gouvernementaux dans un champ juridique internationalisé.....	42
a) Un système international en mutation.....	42
b) L'émergence d'une diplomatie non gouvernementale	44

c) Des acteurs non gouvernementaux insérés dans les circuits décisionnels d'un nouvel ordre juridique international	47
d) Le « monitoring de la puissance » : les Etats surveillés.....	49
2. Les leviers d'action dont disposent les ONG sur les Etats	50
a) L'expertise des ONG, élément qui fonde la légitimité d'une intervention auprès des Etats	50
b) S'assurer du soutien de l'opinion publique à travers les médias	52
3. Les ONG et la Cour pénale internationale, une relation confirmant l'acquisition d'une influence au niveau international pour les acteurs non gouvernementaux	54
a) La mise en place de la CPI, résultat d'un puissant lobbying non gouvernemental ?	54
b) Les ONG comme « intermédiaire d'opérationnalisation » entre les Etats et la CPI.....	60
c) La nécessité de créer un « climat » international favorable à la CPI	62
III. Le cas de Jean Bosco Ntaganda : l'impunité à l'épreuve du plaidoyer de HRW.....	64
1. Jean Bosco Ntaganda : un criminel de guerre en liberté.....	64
a) Le mandat d'arrêt de la CPI à l'encontre de Jean Bosco Ntaganda	64
b) L'intégration de Jean Bosco Ntaganda au sein des FARDC : la RDC défailante face à ses obligations en tant qu'Etat partie au Statut de Rome	65
c) La réaction retenue de la MONUC et de la communauté internationale pour l'arrestation de Bosco Ntaganda	68
2. La lutte contre l'impunité de Jean Bosco Ntaganda : priorité dans la stratégie de plaidoyer de HRW sur le conflit en RDC	70
a) Le champ d'action du plaidoyer de HRW sur le conflit en RDC.....	70
b) La stratégie de plaidoyer de HRW pour l'arrestation de Bosco Ntaganda	75
a) Une évolution du discours du président Kabila pour l'arrestation de Bosco	83
b) L'immobilité persistante des acteurs internationaux	83
Conclusion.....	86
BIBLIOGRAPHIE ET SOURCES	Erreur ! Signet non défini.91
ANNEXES	99
1. Présentation de Human Rights Watch.....	100

2. Missions de stage.....	103
3. Carte administrative de la République démocratique du Congo.....	104
4. Résolution 1843 du Conseil de sécurité-20/11/08	105
6. Résolution 1820 du Conseil de sécurité -19/06/08	108
7. Communiqué des Forces Armées de République démocratique du Congo-5/07/09.....	112
8. <i>Media briefing</i> réalisé à l'occasion de la visite de Nicolas Sarkozy en RDC le 26 mars 2009	113
Table des matières.....	116