

**Négociations de paix et mandats d'arrêt émis par des tribunaux pénaux internationaux  
Entre justice et paix : obligations de droit international et réalités politiques**

**Introduction PERFR**

**I. Face à un dilemme**

- Mesdames et Messieurs, chers collègues,
- Les conflits armés qui ont lieu actuellement en Europe et au Proche-Orient ont une fois de plus mis en lumière une question qui accompagne la justice pénale internationale depuis les débuts de l'ère moderne, à savoir la relation entre la diplomatie de la paix et l'obligation de rendre compte des crimes de droit international les plus graves.
- Ce champ de tension s'avère particulièrement marqué dans un cas pratique précis : lorsque des négociations de paix sont organisées sur le territoire d'un État partie au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) et nécessitent la présence physique d'individus faisant l'objet d'un mandat d'arrêt délivré par la Cour.
- Dans une telle situation, le Statut de Rome semble sans équivoque. Cependant, les implications juridiques, politiques et diplomatiques qui en découlent sont loin d'être simples.

**II. Cadre juridique et jurisprudence de la CPI**

- En vertu du Statut de Rome et de la jurisprudence établie de la CPI, notamment la décision unanime de la Chambre d'appel dans l'affaire Le Procureur c. Omar Al-Bashir (*Jordan Referral re Al-Bashir Appeal*) ainsi que la réponse de la Chambre préliminaire à l'Afrique du Sud concernant la situation de l'Ukraine, la Cour ne reconnaît pas d'immunité personnelle.
- La Cour a déclaré que :
  - Les chefs d'État ou de gouvernement ne jouissent pas de l'immunité devant la CPI en vertu du droit international coutumier, même s'ils sont ressortissants d'un État qui n'est pas partie au Statut de Rome.
  - Les États parties sont tenus d'exécuter les mandats d'arrêt de la CPI, même lorsque d'autres instruments juridiques internationaux pourraient être invoqués.

- Les obligations d'un État partie en vertu du Statut de Rome prévalent sur toutes les obligations qu'il peut avoir en vertu de sa relation horizontale avec l'État dont la personne recherchée est ressortissante, même si cet État n'est pas partie au Statut de Rome.
- En d'autres termes, pour un État partie, il existe une obligation stricte de coopérer, y compris en ce qui concerne l'exécution des mandats d'arrêt.
- Selon cette interprétation de la Cour, les considérations politiques ou diplomatiques ne sauraient prendre le pas sur les démarches menées à l'encontre des personnes responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. Cette interprétation soulève néanmoins des questions complexes, voire dérangeantes. Par exemple :
  - Que faire quand l'application du droit pénal international risque de rendre les négociations de paix impossibles ou beaucoup plus difficiles ?
  - Lors de l'élaboration du Statut de Rome, l'intention était-elle de rendre impossibles les négociations de paix sur le territoire d'un État partie lorsque ces négociations nécessitent la présence d'une personne inculpée par la CPI ?
  - Si l'objectif est d'obtenir une adhésion universelle au Statut de Rome, alors les pourparlers de paix ne seront plus possibles.

### **III. La position particulière de l'État hôte**

- Du point de vue de la Suisse, ce dilemme n'est pas purement théorique.
- En tant qu'État partie au Statut de Rome, fervent défenseur de la CPI depuis sa création et État hôte ayant une longue pratique des bons offices et de la facilitation des processus diplomatiques, la Suisse se trouve confrontée à des impératifs contradictoires.
  - D'une part, elle doit respecter les obligations qui lui incombent en vertu du Statut de Rome, notamment l'exécution des mandats d'arrêt, et poursuivre son engagement dans la lutte contre l'impunité.
  - D'autre part, il est essentiel pour elle de continuer à fournir des bons offices et à promouvoir la paix en accueillant des pourparlers de paix. Elle doit à cet égard veiller à ce que les parties puissent se rendre physiquement aux pourparlers qui se déroulent sur le territoire de l'État hôte. La crédibilité d'un État hôte dans un processus de paix dépend généralement de sa capacité

à garantir une participation sûre. Sans ces garanties, les négociations risquent de ne même pas pouvoir commencer.

- Il existe donc un champ de tension entre deux engagements de droit international :
  - le devoir de coopérer pleinement avec la CPI et
  - le devoir d'encourager le règlement pacifique des différends en vertu de la Charte des Nations Unies.

#### **IV. Justice et paix : exclusion mutuelle ou renforcement mutuel ?**

- Pour la Suisse, la justice et la paix constituent des objectifs complémentaires, qui ne s'excluent pas l'un l'autre. Le préambule du Statut de Rome affirme la volonté de mettre un terme à l'impunité et de concourir ainsi à la prévention de nouveaux crimes. La pérennisation des conflits ne saurait contribuer à atteindre cet objectif ; au contraire, elle ne ferait qu'augmenter le nombre de crimes et de victimes.
- Le Statut de Rome n'a pas été conçu pour faire obstacle à la paix, mais pour la faire progresser et durer.
- Pour obtenir la paix, en particulier une paix durable, les parties au conflit doivent impérativement pouvoir s'asseoir autour d'une table pour négocier.
- Ces pourparlers de paix ne sont pas de simples conférences diplomatiques ; il s'agit de processus structurés visant à mettre fin aux hostilités armées et à rétablir la paix et la sécurité internationales.
- Par ailleurs, ils sont souvent menés à la demande ou avec le soutien de la communauté internationale et visent explicitement à mettre fin au conflit armé et aux crimes qui y sont liés ainsi qu'à rétablir la paix et la sécurité internationales.
- Ils servent un intérêt collectif qui transcende la diplomatie bilatérale.
- Cela nous amène à la question centrale de notre rencontre aujourd'hui :  
**Un État partie doit-il toujours faire un choix entre le respect de ses obligations en vertu du Statut de Rome et la facilitation d'un véritable processus de paix ? Ou une conciliation des deux est-elle possible et souhaitable ?**

#### **V. La Charte des Nations Unies**

- La Suisse estime que cette question ne peut être examinée uniquement au regard du Statut de Rome.

- En vertu de la Charte des Nations Unies, les États membres sont tenus de régler les différends internationaux par des moyens pacifiques et de contribuer au maintien et au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales.
- L'art. 103 précise qu'en cas de conflit entre les obligations en vertu de la Charte et les obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront.
- Si accueillir des négociations de paix fait partie des efforts consentis par la communauté internationale pour mettre fin à un conflit armé, alors une question sérieuse se pose sur la façon d'articuler les obligations découlant de la Charte avec celles découlant du Statut de Rome.
- Il ne s'agit pas de saper le travail de la CPI. Il s'agit de savoir comment interpréter une règle ou une norme spécifique par rapport à l'ensemble du droit international (art. 31, al. 3, de la Convention de Vienne sur le droit des traités).

## **VI. Est-il possible de trouver des solutions temporaires et spécifiques ?**

- La Suisse considère que le droit international peut permettre, dans des circonstances exceptionnelles, d'adopter des solutions temporaires et très spécifiques.
- Il faudrait alors définir des critères stricts.
  - Ces solutions ne devraient pas préjuger de l'exécution du mandat d'arrêt et, partant, elles ne devraient pas entraver le processus de détermination de la responsabilité pénale.
  - Elles ne devraient s'appliquer que pour permettre la participation à des négociations de paix de bonne foi.
  - Enfin, elles devraient être limitées sur les plans de leur durée, de leur localisation et de leur objectif.
- Voici des exemples possibles à nos yeux :
  - la suspension temporaire de l'exécution d'un mandat d'arrêt reposant sur une décision de la CPI elle-même ;
  - la reconnaissance par la CPI d'un sauf-conduit pour les personnes dont la participation est indispensable aux négociations de paix.
- Il est important de souligner qu'un tel mécanisme devrait, idéalement, dépendre de l'autorité de la Cour.
- La non-coopération unilatérale des États parties ne constituerait pas une solution viable sur le plan juridique et risquerait d'éroder l'autorité et la crédibilité de la Cour.

## **VII. Le sauf-conduit dans la pratique : coutume, principe ou exception ?**

- Une pratique ancienne et répandue dans les processus de paix consiste à accorder un sauf-conduit aux parties aux négociations, y compris, parfois, à des personnes accusées de crimes graves.
- Cette pratique soulève des interrogations au regard du droit :
  - S'agit-il d'un principe général de droit international ?
  - Cette pratique est-elle compatible avec l'obligation de coopération en vertu des traités ?
  - Ou reste-t-elle un outil diplomatique pragmatique mais fragile sur plan juridique ?
- La CPI n'a pas encore rendu de décision faisant autorité sur ce scénario spécifique, ce qui expose les États parties à des risques sur le plan juridique comme sur le plan politique.

## **VIII. Conséquences**

- Les enjeux ne se limitent pas à un processus de négociations mené dans le cadre d'un conflit particulier.
- Une question institutionnelle plus large se pose : la justice pénale internationale peut-elle s'adapter aux réalités opérationnelles de la diplomatie de la paix sans sacrifier son indépendance judiciaire, sa crédibilité et son autorité ?
- Deux risques contraires doivent être pris en considération :
  - Si les mandats d'arrêt rendent la participation aux négociations catégoriquement impossible, cela peut entraver les processus de paix.
  - S'il est trop facile de passer outre l'obligation de coopération, cela peut compromettre l'autorité de la CPI et son effet dissuasif.
- Le défi consiste à prévenir à la fois l'impunité et la paralysie.
- Plus important encore, faciliter un processus de paix crédible, dans des conditions strictement définies et contrôlées par la Cour, pourrait à notre avis renforcer la légitimité de la CPI en démontrant que la justice et la paix sont des composantes complémentaires d'un ordre juridique international cohérent.

## **IX. Objectif du jour**

- Dans ce contexte, l'objectif que nous poursuivons aujourd'hui n'est pas de prescrire une solution définitive. Il s'agit plutôt :
  - de clarifier le cadre juridique ;

- d’identifier les zones d’incertitude dans la doctrine ;
  - d’examiner les mécanismes procéduraux possibles dans le cadre du Statut de Rome ;
  - et de réfléchir aux conséquences institutionnelles pour la Cour et pour les États parties.
- Cette discussion exige un certain degré de franchise ainsi qu’un raisonnement juridique rigoureux. Les réalités politiques ne peuvent pas simplement prévaloir sur les obligations découlant des traités. Mais l’interprétation des traités ne peut pas non plus ignorer le contexte systémique dans lequel ces obligations s’inscrivent.

## **X. Conclusions**

- Pour conclure, j’aimerais faire une remarque plus générale.
- Le champ de tension que nous observons entre la justice et la paix n’est pas nouveau. Ce qui est nouveau, c’est le degré d’institutionnalisation de la justice pénale internationale sous l’effet de la jurisprudence des tribunaux pénaux internationaux.
- Le Statut de Rome représente un engagement collectif en faveur de l’obligation de rendre des comptes. Mais son objectif n’a jamais été de faire obstacle à la paix.
- Les solutions ne doivent pas remettre en cause les progrès réalisés dans le domaine du droit pénal international au cours des deux dernières décennies, ni compromettre les progrès de la justice pénale internationale.
- Néanmoins, si nous admettons que l’objectif ultime de la diplomatie de la paix et de la justice pénale internationale est le rétablissement d’un ordre international stable et fondé sur des règles, la tâche qui nous attend n’est pas de faire un choix entre la paix et la justice.
- Il s’agit de déterminer comment le système que nous avons créé peut concilier ces deux dimensions dans des situations hautement sensibles sur le plan politique.
- Et j’en suis convaincu, notre objectif est double : nous devons défendre la justice et nous devons défendre la paix. Une paix sans justice ne saurait être une solution durable. Et à l’inverse, faire régner la justice sans instaurer la paix n’est pas une option.
- Nous invitons les deux groupes à explorer cette question aujourd’hui.

Je vous remercie de votre attention.