

L'Égale Dignité

Chemins croisés d'une pensée partagée

Mireille Delmas-Marty et Paul Bouchet

Collège de France – 26 novembre 2025

L'égalité de traitement des accusés devant la Cour pénale internationale

Nicolas GUILLOU

Juge de la Cour pénale internationale

Le mot égalité n'apparaît qu'une seule fois dans le Statut de Rome, à l'article 67, qui présente les droits des accusés. Pourtant la question de l'égalité de traitement des affaires et des situations est une des questions les plus importantes de la justice pénale internationale. Car derrière le principe d'égalité, c'est plusieurs questions qui sont posées :

- La question de la légitimité des juridictions pénales internationales d'abord : l'acceptabilité par les populations d'une justice qui n'est pas celle de leur État dépend en effet de l'application uniforme du droit international pénal.
- La question d'une justice de vainqueur ensuite : la justice pénale internationale est-elle imposée à ceux qui ont perdu, sans que ceux qui ont gagné ne doivent rendre compte de leurs actes ? En d'autres termes, la Cour pénale internationale (CPI) est-elle un « joker des puissants », pour reprendre les mots de la journaliste du Monde Stéphanie Maupas ?
- La question de la dignité enfin : Pour Mireille Delmas-Marty, égalité et dignité ont toujours été étroitement liées. On ne parle pas seulement d'égalité entre les accusés mais aussi d'égalité entre les victimes.

En fait, la question de l'égalité de traitement des accusés et des victimes pose une question fondamentale pour la justice internationale : celle du « double standards », ou « deux poids deux mesures » en français. La critique de doubles standards a été formulée à de multiples reprises dans l'histoire de la justice pénale internationale. Les juridictions internationales seraient ainsi trop souvent alignées sur les intérêts de certains pays plus que sur la communauté internationale en tant que telle.

Alors quelle égalité devant la CPI ? Entre les accusés, mais aussi entre les victimes, et les Etats ? Comment garantir l'égalité dans un système où le Statut de Rome n'est pas ratifié par l'ensemble des Etats ? N'est-il pas normal, en conséquence, qu'il existe des inégalités de traitement ?

Depuis son origine, la CPI est un laboratoire et un révélateur. La CPI est d'abord un laboratoire de la judiciarisation du monde : en cela, c'est un laboratoire de l'instauration d'une égale dignité entre les individus (I). Mais en même temps que laboratoire, c'est aussi un révélateur des difficultés à instaurer un monde plus juste. La CPI est en effet confrontée à de multiples défis pour consacrer une véritable égalité entre les sujets de droit (II).

I. La CPI : laboratoire d'un monde régi par le droit

La CPI est-elle un laboratoire d'un monde à venir régi par le droit et la justice ? Est-ce un instrument d'anticipation ? Il faut se rappeler que l'ordre mondial a pendant des siècles été fondé sur la force. Puis est venu le rapport de force, en particulier avec le congrès de Vienne et la guerre froide.

Depuis la seconde guerre mondiale, nous tentons de mettre en place un ordre mondial fondé sur le droit, et depuis 1989 sur la justice. C'est ce que j'appellerais la tentative de créer un « État de droit international ». Et la création de la CPI est le projet le plus abouti de créer cet État de droit international, qui serait le corollaire d'un ordre mondial plus juste, plus égalitaire.

La CPI a consacré des outils juridiques pour renforcer l'égalité (A). Une politique pénale véritablement mondiale se met progressivement en place (B), ainsi qu'une prise en charge plus égalitaire des victimes (C).

A. Les outils juridiques pour renforcer l'égalité

Trois principes ont été décidés lors de la conférence de Rome en 1998 pour affirmer un principe d'égalité : l'imprescriptibilité des crimes, l'absence d'amnistie, et l'absence d'immunités.

• Des crimes imprescriptibles

L'article 29 du Statut de Rome dispose que les crimes relevant de la compétence de la Cour, c'est-à-dire le génocide, le crime contre l'Humanité, les crimes de guerre, et le crime d'agression, ne se prescrivent pas. Les poursuites ne dépendent donc pas d'une capacité à échapper à la justice pendant un certain temps.

Les législations nationales ne permettent pas non plus de contourner cette règle : c'est ce qu'avait rappelé le Conseil constitutionnel français dans sa décision sur la constitutionnalité de la ratification du Statut de Rome, ce qui a imposé une révision de notre Constitution. L'égalité de traitement est ici assurée par la paralysie des dispositions internes sur la prescription pour les crimes les plus graves.

En fait, le Statut de Rome ne se contente pas de créer une cour : il impose des obligations aux États, et en particulier une interdiction de la prescription pour les crimes internationaux. Un État partie au Statut dont la législation permettrait la prescription des poursuites pour ces crimes serait en infraction. Concrètement, les prescriptions légales en droit national ne sauraient protéger les auteurs d'infractions.

- **Une absence d'amnistie**

Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) ne contient aucune disposition relative à l'amnistie. L'objectif principal du Statut de Rome de mettre fin à l'impunité des auteurs des crimes les plus graves laisse à penser qu'une loi d'amnistie nationale serait incompatible avec l'objectif premier de la Cour.

Une telle loi n'aurait probablement pas d'effet contraignant pour la CPI, même si en vertu des articles sur la complémentarité ou sur les intérêts de la justice dans l'ouverture des enquêtes, une chambre pourrait néanmoins en tenir compte.

En particulier, étant donné qu'en droit international une loi nationale ne peut être incompatible avec les obligations d'un État découlant de traités contraignants, on peut penser que les États parties à la CPI ne pourraient ni adopter ni reconnaître une loi d'amnistie nationale qui serait incompatible avec leur obligation de coopérer avec la CPI.

- **Une absence d'immunités**

L'article 27(2) du Statut dispose que les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne. Ce principe est souvent présenté comme un des fondements de la lutte effective contre l'impunité. La question des immunités a d'ailleurs fait l'objet d'un important arrêt de la Cour de cassation cette année, qui fait une distinction importante entre immunités personnelles et fonctionnelles.

Pour la justice pénale internationale, la question qui a été posée dès les années 2010 est celle de l'immunité des chefs d'États non-parties au Statut de Rome. Il est intéressant de noter que les États ont exprimé des positions très différentes sur cette question juridique, en fonction de leurs intérêts géopolitiques. C'est d'ailleurs probablement l'une des manifestations les plus flagrante du « double standard » dans les dernières années.

Mais sur cette question je pense qu'il faut que les juristes reprennent le dessus et qu'il ne faut pas traiter de cette question uniquement en fonction de telle ou telle affaire. Il faut que tous les acteurs de la société internationale pensent cette question non pas au cas par cas mais globalement. Car c'est en pensant en juriste et non à partir des intérêts politiques ou des émotions qu'on évitera le double standard.

B. La CPI, laboratoire pour une politique pénale véritablement mondiale

La politique pénale du bureau du procureur de la CPI se dote progressivement d'instruments qui permettent d'aller vers plus d'égalité.

- **La Cour a été présentée pendant un moment comme une cour « néocoloniale » ou inégalitaire**

La CPI a été critiquée dans les années 2010 pour se focaliser exclusivement sur le continent africain. Certains ont dit que la CPI perpétuait une forme de néocolonialisme au nom des droits de l'Homme. Mais il faut d'abord rappeler que dans les premières années de la CPI, ce sont plusieurs pays africains qui ont demandé eux-mêmes à la Cour d'intervenir. On peut notamment citer la République Démocratique du Congo et l'Ouganda.

Il faut aussi rappeler que certains Etats sont parties au Statut de Rome et d'autres non : donc le système n'est pour l'instant pas pleinement universel, et les enquêtes dépendent des ratifications des Etats. De plus, certains Etats facilitent les investigations mais d'autres au contraire font obstacle aux enquêtes. La situation sécuritaire peut aussi être un obstacle aux enquêtes. Les inégalités de traitement ne viennent donc pas forcément de la politique pénale mais de toute une série de facteurs.

- **Aujourd'hui, la CPI est présente sur tous les continents**

La CPI enquête partout dans le monde, malgré les défis logistiques et sécuritaires. Des mandats d'arrêt ont été délivrés pour des situations en Ukraine, en Palestine, en Afghanistan. Des arrestations pour des situations aux Philippines et en Libye. Il y a des programmes de réparations au Mali, en République centrafricaine et en République démocratique du Congo.

La CPI est devenue une cour véritablement mondiale. Elle a acquis une plus grande visibilité et elle est maintenant citée dès le début des conflits. L'accroissement du nombre et de la diversité des manifestations de la société civile devant la Cour cette année montre très bien cette évolution.

- **Face aux contraintes, faut-il une politique pénale réaliste ou idéaliste ?**

Cette question n'est pas limitée à la justice pénale internationale. Un procureur national se pose souvent les mêmes questions. Comme pour tout service public de la justice, les moyens financiers de la CPI sont limités. Etant chargé d'enquêter sur un nombre très important de crimes internationaux, le bureau du procureur doit faire des choix.

En fait la question qui se pose, est faut-il adapter la politique pénale aux contraintes budgétaires, politiques, sécuritaires ? Dire oui, n'est-ce pas reconnaître qu'elle sera forcément inégalitaire car tributaire de forces diverses ? Mais d'un autre côté, une cour efficace repose sur des choix d'enquête et de poursuites qui peuvent aboutir à des condamnations, sans quoi la Cour serait critiquée pour être virtuelle et ineffective.

Ce qu'il faut à mon sens, c'est une pratique identique à situation identique. Pas de doubles standards quand la situation le permet. Pour cela, il faut au maximum objectiver les décisions sur les poursuites. Le développement de directives de politique pénale, sur le modèle des circulaires de politique pénale en France, est un outil qui renforce l'égalité dans la justice pénale internationale. Les consultations avec les Etats et la société civile permettent d'ailleurs de

renforcer la légitimité de ces directives. C'est une évolution positive et il faut continuer sur cette voie.

C. La CPI, laboratoire de l'égalité de toutes les victimes

- **La CPI est le laboratoire d'un système d'indemnisation mondial des victimes de crimes internationaux**

Il y a eu des débats sur la place de la victime lors des négociations du Statut de Rome, car dans le système de Common Law, la victime est absente du procès pénal. Finalement, l'article 68 du Statut de Rome leur accorde une place, mais sans vraiment définir leurs droits. Ce sont donc les juges qui ont progressivement forgé le système de participation des victimes à la CPI, avec un objectif d'indemnisation de toutes les victimes dans chacune des situations. Nous en sommes encore loin en pratique, mais c'est l'ambition du fonds au profit des victimes.

- **Le fonds au profit des victimes est l'organe chargé de l'indemnisation**

Le Fonds au profit des victimes a pour mission de réparer les préjudices subis par les victimes. Il a été créé en 2004 par l'Assemblée des États parties du Statut de Rome.

Il remplit deux mandats principaux :

- Un mandat de réparation : il met ainsi en œuvre les réparations ordonnées par la Cour à la suite d'une condamnation. Les sommes allouées sont versées aux victimes par l'intermédiaire du Fonds.
- Un mandat d'assistance : il apporte une assistance directe aux victimes via des programmes d'aide psychosociale, économique et médicale, financés principalement par des contributions volontaires.

Le Fonds est financé par des contributions volontaires, notamment de la part des États parties. Mais ses moyens sont très insuffisants par rapport aux besoins à long terme.

- **Le défi de l'égalité dans la prise en charge des victimes**

Ainsi, comme les moyens du fonds sont insuffisants pour une indemnisation complète de tous les préjudices, il faut parfois faire des choix. De plus, il peut y avoir une perception d'inégalité pour l'indemnisation car parfois, les poursuites sont limitées à une attaque et non à d'autres. Certaines victimes peuvent ne pas être prise en charge par les programmes de réparation, en fonction des choix de poursuites, qui elles-mêmes dépendent souvent des éléments de preuve disponible.

Or l'égalité des victimes implique de prévoir une prise en charge la plus large possible. Mais cela crée une tension avec les règles habituelles de l'action civile devant les juridictions pénales, qui sont limitées aux parties civiles et qui ne prennent pas en compte toutes les victimes dans la même situation. Il faut donc trouver un équilibre entre égalité de traitement et effectivité des réparations.

C'est ce que nous essayons de faire dans la chambre des réparations à la CPI dont je suis l'un des trois juges. Mais nous aurons certainement besoin de davantage de moyens pour assurer une universalité des réparations des crimes internationaux.

II. La CPI : révélateur des difficultés à créer un monde plus juste

La CPI doit affronter plusieurs défis pour aboutir à une véritable égalité de traitement. De plus, les menaces et sanctions contre la Cour visent spécifiquement le principe d'égalité.

On peut noter trois défis à la mise en place d'un système judiciaire international plus égalitaire : le défi de l'hybridation des modèles de procédure (A), celui de la fragmentation de la communauté internationale (B) et celui des sanctions (C).

A. Le défi de l'hybridation des modèles de procédure

- **La justice pénale internationale est un projet d'hybridation**

Une hybridation entre les modèles de *Common law* et romano-germanique, qui a abouti à un modèle accusatoire tempéré. C'est aussi une hybridation des cultures judiciaires, et les juges ont des pratiques différentes.

Cette hybridation prend du temps, et elle est parfois conflictuelle entre les juges. Il suffit de lire certaines opinions dissidentes, qui reflètent les difficultés pour les juges de s'éloigner de leurs systèmes nationaux, alors qu'il leur est justement demandé d'appliquer le cadre juridique de la juridiction internationale qu'ils ont rejointe.

- **L'hybridation entre les modèles de procédure est souvent réfractaire à l'établissement d'une véritable égalité.**

Il existe (ou a existé) ainsi des désaccords entre les chambres de la CPI sur plusieurs sujets :

- la préparation des témoins : les parties sont-elles autorisées à préparer les témoins avant leur audition en procès ?
- les modalités d'admission des preuves : faut-il les admettre les unes après les autres au cours du procès ou rendre une décision globale à la fin ?
- prononcé de la peine en même temps ou après le prononcé de la culpabilité.

La diversité des pratiques judiciaires remet-elle en cause l'égalité ? Selon les chambres, l'application du droit peut être différente, ce qui démontre une forme d'inégalité de situation entre les accusés, sans pour autant dire si telle ou telle solution est plus favorable ou non à l'accusé. En effet, il s'agit en fait plus de traditions juridiques nationales que de positions en faveur de telle ou telle partie.

- **L'hybridation entre le national et l'international peut créer des formes d'inégalités**

L'exécution des peines des condamnés est effectuée dans les établissements pénitentiaires des Etats parties qui ont passé une convention avec la Cour. Mais quelle égalité de traitement pour l'exécution des peines ? Les peines sont exécutées dans des contextes très différents. On voit en fait ici une tension propre à tout système juridique qui accord une marge nationale d'appréciation ou une certaine flexibilité dans l'application du droit.

Nous mettons en place des instruments pour homogénéiser nos pratiques et aller vers plus d'égalité : c'est le cas avec le manuel pratique des chambres. C'est un processus long car c'est une hybridation « bottom up », mais c'est nécessaire.

B. Le défi de la fragmentation de la communauté internationale

- **Nous débutons un cycle de nouvelle fragmentation du monde (après la période de progrès du multilatéralisme des années 1990-2020)**

Il fait suite à la période de progrès du multilatéralisme des années 1990-2020 : aujourd'hui on parle davantage de démondialisation et de désoccidentalisation. On assiste aussi à un déclin des organes pacifiques de règlement des différends : ainsi, les panels juridictionnels de l'Organisation mondiale du commerce ne sont plus renouvelés pour leur permettre de fonctionner.

On voit aussi de manière générale une plus grande division de la communauté internationale. Le Conseil de sécurité des Nations Unies est ainsi souvent paralysé par les vetos russes, chinois et américains. Certes, cela peut permettre de redonner l'initiative à l'Assemblée générale, mais cela ferme la porte aux résolutions Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

- **Une révolte contre le principe même de limites**

En fait, derrière cette fragmentation, on distingue une critique des contraintes structurelles : les contraintes constitutionnelles, européennes, internationales sont remises en cause, soit parce qu'elles seraient un nouveau gouvernement des juges, soit car le droit qu'elles appliquent est perçu comme un carcan qui bride la volonté politique.

C'est vrai au niveau national, mais aussi au niveau international. Or ces contraintes structurelles et ces limites sont bien souvent des instruments juridiques pour garantir l'égalité des accusés et des victimes.

- **Deux dynamiques sont en fait à l'œuvre :**

D'un côté on constate une dynamique néo-impériale, portée essentiellement par les États non-parties à la CPI. De l'autre, on voit une dynamique libertaire, portée par les majors du numérique aux États-Unis, et par l'individualisme croissant des utilisateurs. Cette dynamique produit un déclin de la vérité et du commun, et l'apparition d'un monde devenu relatif du fait des algorithmes.

Ces dynamiques ne sont d'ailleurs pas exclusives l'une de l'autre, comme le montre l'évolution des États-Unis depuis 2025.

- **Des actions de plus en plus critiques face aux organisations internationales : dans le système, hors du système, contre le système**

Cette fragmentation provoque en effet trois types de réactions :

- Réactions intra-systémiques : C'est le cas des critiques pour faire évoluer les systèmes juridiques de l'intérieur ; on peut par exemple citer la lettre des chefs d'États pour faire évoluer la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme sur l'immigration

- Réactions extra-systémiques : Elle se manifeste par le départ de certains États des organisations internationales (CPI, Organisation mondiale de la santé...) ou de traités internationaux (convention d'Ottawa), ou encore par le refus de payer les cotisations de fonctionnement des organisations internationales.

- Réactions contra-systémiques : C'est le cas des sanctions contre la CPI par les États-Unis et des mandats d'arrêt de la fédération de Russie contre les juges. Les sanctions ont été prononcées contre les magistrats de la CPI pour qu'ils n'interviennent pas dans certaines situations : Afghanistan et Palestine.

C. Le défi des attaques : les sanctions contre les juges

- **Qu'est-ce qu'on appelle « sanctions », et qui sont généralement les personnes sanctionnées ?**

Ces sanctions se sont principalement développées pour lutter contre le terrorisme, les violations graves des droits humains et le trafic international de stupéfiants. Environ 15.000 personnes physiques et morales sont sous sanctions. Principalement des membres d'Al Qaida, de Daech, de

groupes mafieux, de dirigeants de régimes dictatoriaux, et désormais avec eux 9 magistrats de la CPI.

Les sanctions vont bien au-delà de l'interdiction du territoire américain et le gel des avoirs aux Etats-Unis. Elles interdisent surtout à toute personne physique ou morale américaine, y compris ses filiales à l'étranger, de fournir des services à une personne sous sanction, à titre onéreux ou à titre gratuit, ce qui a un impact très important pour la vie quotidienne des personnes sanctionnées, en particulier en matière bancaire et numérique.

- **Les sanctions, révélateur des menaces contre la justice**

Les sanctions contre les magistrats de la CPI sont en fait un révélateur des menaces auxquelles les acteurs de la justice devront bientôt faire face, tant au niveau international qu'au niveau national. Les attaques individuelles se développent contre les magistrats, orchestrées par des Etats ou des organisations qui veulent faire échec à la justice. Il faut à tout prix défendre la liberté et l'indépendance de tous les acteurs la chaîne pénale. Il ne peut y avoir de sérénité de la justice si les juges ont peur de juger.

- **Les sanctions américaines sont aussi un révélateur du déficit de souveraineté de l'Europe.**

C'est le cas en matière bancaire, car aucune banque ne peut se passer du marché américain et ou des entreprises américaines ont un monopole sur les moyens de paiements. C'est le cas en matière numérique, ou il n'existe que très peu de concurrents face aux géants américains.

Cela a aussi des conséquences indirectes sur sa capacité à se déplacer, à faire des transactions, à mener une vie familiale normale ou encore à communiquer. En étant sous sanctions, on réalise que la majorité des droits garantis par le CEDH peuvent être affectés du jour au lendemain par un Etat non-européen. Cela démontre en filigrane le déficit de souveraineté de l'Europe.

Conclusion

Mireille Delmas-Marty avait dit dans une de ses conférences au collège de France que « *La dureté même de l'offensive américaine anti CPI est un hommage indirect, sinon à l'effectivité, du moins aux potentialités de la Cour. Mais elle donne aussi une idée des difficultés que rencontre la communauté internationale pour renforcer la judiciarisation des droits de l'Homme* ». Elle ne parlait à l'époque pas des sanctions individuelles contre les juges mais elle avait anticipé les risques et le sens de ces sanctions.

Ces difficultés ne doivent pas nous arrêter. Quand l'Etat de droit est menacé au cœur de ses principes, au point qu'il peut s'effondrer, arrive un moment où nous allons tous devoir réagir. La CPI fait aujourd'hui ce pour quoi elle a été adoptée : appliquer le droit de la même façon à toutes les situations dans le respect du droit applicable à chacune de ces situations. C'est pour cela qu'elle est attaquée. Mais cela ne va pas nous empêcher de continuer notre travail, en toute indépendance et impartialité.