

**Audience de l'Assemblée plénière de la Cour de cassation du 4 juillet 2025
Immunités pénales des dirigeants des États étrangers : quelle portée ?**

Le 4 juillet 2025, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation examinait les conditions d'application de l'immunité personnelle des chefs d'États étrangers, et de l'immunité fonctionnelle des agents d'États étrangers, lorsqu'il leur est reproché d'avoir commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité.¹

Cette note ne reprend que les éléments concernant l'audience relative aux conditions d'application de l'immunité personnelle de Bachar el-Assad en tant que Président de la République arabe syrienne.²

L'audience a débuté avec le rapport de la Conseillère rapporteure, Anne Leprieur (I) puis s'est poursuivie avec la plaidoirie de Paul Mathonnet, avocat en défense pour l'ensemble des parties civiles (II) et les réquisitions du Procureur général près la Cour de cassation, Rémi Heitz (III).

I. Résumé du rapport de la Conseillère rapporteure

A. Contexte de la procédure

Le rapport a commencé avec un rappel de la procédure en cours devant les juridictions françaises :

- ouverture d'une information judiciaire à la suite d'une plainte pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité déposée par une personne de nationalité franco-syrienne pour les attaques chimiques commises en Syrie en août 2013 ;
- émission d'un mandat d'arrêt à l'encontre de Bachar el-Assad, le 13 novembre 2023, nonobstant l'avis contraire du Parquet national antiterroriste (PNAT) ;
- confirmation de la validité du mandat d'arrêt délivré à l'encontre de Bachar el-Assad par la Chambre de l'instruction, saisie d'une requête en nullité du PNAT.

La Conseillère rapporteure a ensuite énoncé les principaux motifs de l'arrêt de la Chambre de l'instruction :

« Bachar el-Assad s'est de lui-même exclu du champ de l'application de l'immunité personnelle en ne se comportant pas comme un chef d'État doit se comporter (...). L'utilisation d'armes chimiques contre sa propre population ne constitue pas un acte relevant des fonctions normales d'un chef de l'État, étant précisé que le recours à de telles armes chimiques est formellement interdit par le droit international (...). [II] apparaît que l'interdiction de l'emploi d'armes chimiques fait partie du droit international coutumier en tant que norme impérative, et que les crimes internationaux dont sont saisis les Juges d'instruction ne peuvent être considérés comme faisant partie des fonctions officielles d'un chef de l'État. En conséquence, ils sont détachables de la souveraineté naturellement attachée à ces fonctions (...). [Le] Conseil de sécurité a adopté des Résolutions exigeant que les auteurs des crimes constitués par les attaques chimiques de 2013 soient poursuivis, et ce quelle que soit leur qualité officielle ».

¹ [Cour de cassation](#), Pourvoi n°24-84.393, Immunité pénale des dirigeants des États étrangers : quelle portée (vidéo de l'audience également disponible sur [YouTube](#)).

² Questions et réponses publiées sur l'audience du 4 juillet 2025 : Immunités pénales des [dirigeants](#) et [agents](#) des États étrangers.

B. Présentation de la théorie des immunités personnelles

La Conseillère rapporteure a présenté la théorie des immunités personnelles, précisant que celle-ci est fondée sur le principe de l'égalité souveraine des États, en distinguant l'immunité personnelle - qui concerne tous les actes accomplis par le chef d'État, le ministre du gouvernement et le ministre des Affaires étrangères, tant à titre privé qu'à titre officiel - de l'immunité fonctionnelle.

Elle a ensuite exposé la jurisprudence de la Cour de cassation en la matière, illustrée à travers l'arrêt rendu par la Chambre criminelle le 2 septembre 2020 : la Cour admet le principe de possibles exceptions à l'immunité personnelle mais s'en remet à la communauté internationale pour en fixer les limites.

Il a cependant été relevé par la Conseillère rapporteure que de telles exceptions n'ont pas encore été consacrées, précisant néanmoins que la Cour n'a jamais eu à statuer dans des espèces concernant des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre.

C. Les questions juridiques posées à la Cour de cassation en matière d'immunités personnelles

Enfin, le rapport a énoncé les questions juridiques auxquelles la Cour de cassation doit répondre et leurs éléments principaux.

- *La qualité de chef d'État doit-elle faire l'objet d'une reconnaissance ou d'une absence de dé-reconnaissance ?*

S'agissant de cette question inédite, la Conseillère rapporteure a rappelé qu'elle se pose car depuis novembre 2012, la France estime que Bachar el-Assad n'est plus le représentant légitime du peuple syrien.

Cette question soulève d'autres questions subsidiaires telles que : l'immunité personnelle, pour être applicable, exige-t-elle que la qualité de chef d'État soit reconnue sur le plan politique ou diplomatique par l'État du for ? La coutume internationale révèle-t-elle une pratique en ce sens ? Un acte unilatéral de dé-reconnaissance emporte-t-il des effets juridiques sur l'immunité ?

- *Existe-t-il d'éventuelles limites à l'immunité personnelle en cas de crimes internationaux ?*

Plusieurs fondements doivent être envisagés.

Tout d'abord, comme l'a considéré la Chambre de l'instruction, de tels crimes sont-ils détachables de la souveraineté du chef d'État ?

Par ailleurs, existe-t-il des limites à l'immunité personnelle qui tiendraient à la volonté de la communauté internationale ?

En effet, la Chambre de l'instruction a indiqué dans sa décision que diverses résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies ont démontré la volonté de la communauté internationale de permettre la levée de toute immunité, y compris personnelle, qui ferait obstacle à la poursuite des crimes commis en Syrie par l'utilisation d'armes chimiques.

Enfin, existe-il des limites aux immunités personnelles qui tiendraient au fait que les infractions poursuivies relèvent du *jus cogens* (norme impérative de droit international général, acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise) ?

Sur ce point, la Conseillère rapporteure a relevé que tant la jurisprudence de la Cour internationale de Justice que celle de la Cour de cassation n'ont jamais admis ce point.

- *L'Assemblée plénière doit-elle et peut-elle prendre en compte le changement de situation politique en Syrie avec le renversement du régime de Bachar el-Assad ?*

Il est de jurisprudence constante, tant pour la Cour internationale de Justice que pour la Cour de cassation, que la régularité du mandat d'arrêt s'apprécie au jour de sa délivrance - en l'espèce à une époque où Bachar el-Assad était Président.

Toutefois, la situation politique ayant changé depuis l'arrêt de la Chambre de l'instruction, la Cour peut-elle statuer en se fondant sur ces développements factuels postérieurs et, en cas de réponse négative et d'annulation du mandat d'arrêt, les Juges d'instruction pourraient-ils en délivrer un nouveau en se fondant alors sur l'immunité fonctionnelle dont la portée est plus restreinte ?

II. Plaidoirie de Paul Mathonnet, avocat en défense représentant l'ensemble des parties civiles

L'intégralité de la plaidoirie de Paul Mathonnet est jointe dans un document séparé.

Après avoir énoncé la responsabilité de Bachar el-Assad dans les attaques aux armes chimiques, Paul Mathonnet a exposé l'état de la jurisprudence sur la question des immunités, constatant qu'en matière d'immunité fonctionnelle des exceptions ont été admises sur le fondement de la lutte contre l'impunité.

En matière d'immunité personnelle, la situation reste celle décrite par la Cour internationale de Justice dans sa décision relative à l'affaire du « Mandat d'arrêt » dite *Yerodia* du 14 février 2002 : une immunité personnelle justifiée par l'égalité souveraine serait totale en ce qu'elle couvrirait n'importe quel acte, mais ne sacrifierait pas, pour autant, la lutte contre l'impunité dès lors que la répression ne serait pas irrémédiablement compromise.

Paul Mathonnet a critiqué cette position sur plusieurs fondements :

- d'une part, le maintien de l'immunité personnelle, bien que temporaire par nature, peut conduire à une impunité de fait lorsqu'il n'existe aucun espoir de poursuites nationales ou internationales et lorsque le régime empêche toute alternance au pouvoir ou séparation des pouvoirs ;
- d'autre part, les juridictions nationales font désormais pleinement partie du système de justice international ;
- enfin, la lutte contre l'impunité n'est plus conçue, en droit international, comme une simple valeur en attente d'être consacrée par la volonté de la communauté internationale, mais comme un intérêt juridiquement protégé qui oblige les États.

Aussi, deux arguments principaux ont été avancés pour justifier que l'immunité personnelle soit écartée dans le présent dossier et que le mandat d'arrêt émis à l'encontre de Bachar el-Assad soit maintenu.

A. L'immunité personnelle doit être écartée s'agissant des crimes reprochés à Bachar el-Assad

Le premier argument présenté par Paul Mathonnet est celui, en matière d'immunité personnelle, d'une approche au cas par cas pouvant conduire à écarter ladite immunité si elle produit, comme dans le cas d'espèce, une situation d'impunité en matière de crimes contre l'humanité.

Pour ce faire, la Cour de cassation devrait franchir trois étapes :

1. *La reconnaissance de lutte contre l'impunité comme un intérêt juridiquement protégé qui emporte des obligations à la charge des États*

Trois fondements ont été exposés pour soutenir cette reconnaissance :

- les crimes internationaux sont des violations du *jus cogens* ;
- les États se sont engagés à lutter contre l'impunité par les différents instruments internationaux en matière de droit pénal international ;
- la pratique des États qui écarte l'immunité fonctionnelle, par des décisions judiciaires ou par des législations particulières, au nom de la lutte contre l'impunité.

2. *La prévention de l'instrumentalisation politique des poursuites*

S'agissant d'une éventuelle instrumentalisation, Paul Mathonnet a mis en avant que le présent dossier contient de quoi ériger deux garanties :

- l'utilisation d'armes chimiques par le précédent régime de Damas a été constatée et documentée par une commission d'enquête internationale et non de manière unilatérale par la juridiction française ;
- la communauté internationale a appelé à de nombreuses reprises à la punition de tous les responsables, la France n'est donc pas la seule à s'être montrée favorable à des poursuites contre Bachar el-Assad.

3. *Les éventuelles incidences de poursuites exercées contre un chef d'État*

Paul Mathonnet a rappelé que l'immunité personnelle n'est plus conçue pour protéger la personne du dirigeant en tant qu'elle incarnerait cet État mais pour permettre l'exercice des fonctions de représentation sur la scène internationale.

S'agissant de l'action internationale, le chef de l'État partage cette immunité personnelle avec d'autres qui peuvent prendre le relai et assurer la continuité de la représentation de l'État.

Concernant l'incidence sur le fonctionnement de l'État et les perturbations internationales qui peuvent suivre les poursuites, il convient de rapprocher ces perturbations de l'ampleur du désordre causé par les crimes reprochés avec une région entière déstabilisée et des incidences qui ont été ressenties jusqu'en Europe.

En réalité, dans la présente affaire, la situation n'est pas différente de celle qui résulte de poursuites exercées par une juridiction internationale.

La seule différence serait la légitimité de la juridiction de l'État du for à poursuivre ces crimes, lequel n'est pas censé être plus légitime que l'État du dirigeant concerné.

Or, lorsqu'il s'agit d'exercer sa juridiction sur un crime international et avec les deux garanties contre l'instrumentalisation des poursuites précitées, c'est en quelque sorte sur le fondement d'un mandat quasi-parfait de la communauté internationale que le juge interne agit et ceci avec une légitimité qui devient suffisante.

B. L'immunité personnelle doit être écartée à raison de la dé-reconnaissance de Bachar el-Assad

Dans le cas où la logique du cas par cas serait rejetée, Paul Mathonnet a présenté un second argument selon lequel Bachar el-Assad ne bénéficiait plus de l'immunité personnelle en ce qu'il n'était plus reconnu par la France comme le chef d'État légitime, réalisant ainsi un acte de dé-reconnaissance.

Or la dé-reconnaissance - qui s'inscrit dans l'obligation à la charge des États de ne pas reconnaître et donc de ne pas assortir d'effets de droit des situations fondées sur des violations du *jus cogens* - est un acte emportant des conséquences juridiques dès lors qu'elle met fin aux rapports juridiques existants entre deux États.

Si aucun rapport de droit n'existe plus, aucune violation d'une obligation ne peut résulter dans les rapports désormais inexistantes entre ces deux États.

En outre, en l'espèce, cette dé-reconnaissance constitue un élément de fait :

- Bachar el-Assad n'exerçait plus de fonction de représentation internationale et son maintien au pouvoir ne résultait que des crimes de masse commis ;
- le régime syrien était largement isolé diplomatiquement et son pouvoir ne reposait plus que sur l'appui militaire de puissances étrangères.

Ainsi, Bachar el-Assad n'ayant plus la qualité de chef d'État, il ne peut plus se prévaloir de l'immunité personnelle.

En conclusion, le pourvoi doit être rejeté.

III. Réquisitions du Procureur général près la Cour de cassation

Le Procureur général a débuté ses réquisitions en résumant la question posée à la Cour de cassation sous la forme d'une interrogation : le droit international et à sa suite le droit français peuvent-ils tolérer qu'un dirigeant soupçonné de crimes d'une gravité absolue bénéficie du seul fait de sa fonction d'une immunité absolue contre toute action en justice ?

Il a ensuite rappelé le contexte de la guerre civile syrienne ainsi que des attaques chimiques perpétrées en 2013, concluant qu'il est « *juridiquement indiscutable que les attaques chimiques en Syrie relèvent à la fois des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité dès lors qu'elles visaient délibérément des civils avec des moyens prohibés dans le cadre d'une politique étatique assumée* ».

En effet, l'arrêt de la Chambre de l'instruction indique que l'information judiciaire a permis de recueillir de nombreux éléments de preuve d'une implication personnelle de Bachar el-Assad lui-même dans la commission des faits dénoncés en tant que chef de l'armée placé à la tête de la chaîne de commandement, toutefois le Procureur général ne considère pas que l'immunité personnelle puisse être écartée sur le fondement retenu dans l'arrêt.

A. Le rejet du raisonnement de la Chambre de l'instruction

L'arrêt de la Chambre de l'instruction se fonde, pour écarter l'immunité personnelle, sur les condamnations émises par le Conseil de sécurité des Nations Unies et sur le fait que les crimes internationaux dont ont été saisis les juges ne pouvaient être considérés comme faisant partie des fonctions officielles d'un chef d'État et qu'ils étaient donc détachables de la souveraineté attachée à sa fonction.

Or, le Procureur général a rappelé que l'immunité personnelle des chefs d'État en exercice interdit toute poursuite civile ou pénale devant des juridictions étrangères pour des actes privés ou officiels et que cette conception est celle de la Cour internationale de Justice, de la Cour de cassation ainsi que de la plus large partie de la doctrine - qui n'entrevoient pas d'exception à ce principe, même en cas de crimes internationaux.

Ainsi, il soutient que l'immunité personnelle ne peut être écartée sur le fondement retenu par la Chambre de l'instruction.

B. Proposition de substitution de motifs

Pour autant, le Procureur général **n'a pas sollicité l'annulation du mandat d'arrêt émis à l'encontre de Bachar el-Assad.**

En effet, dans le prolongement du deuxième argument présenté par Paul Mathonnet, il a défendu l'idée selon laquelle la Cour de cassation pourrait écarter l'immunité personnelle, non parce que les crimes commis seraient détachables de ses fonctions mais parce que Bachar el-Assad, au moment où le mandat d'arrêt a été émis, n'était plus considéré par la France comme le chef d'État légitime en exercice de la Syrie - exposant alors le processus pouvant être analysé comme une démarche de dé-reconnaissance :

- la déclaration du Président de la République François Hollande le 13 novembre 2012 indiquant que la France reconnaît la Coalition nationale syrienne comme la seule représentante du peuple syrien ;
- la réaffirmation de cette position le 17 novembre 2012 lorsque la France a accrédité un ambassadeur de l'opposition en refusant toute représentation du régime ;
- la participation en avril 2018, aux côtés des États-Unis et du Royaume-Uni, à des frappes ciblées contre des sites du régime, présentées comme des sanctions ;
- la qualification de l'élection présidentielle ayant conduit à la réélection de Bachar el-Assad de frauduleuse par la présidence française en 2021, rappelant que l'Union européenne considérerait la coalition comme la représentante légitime des aspirations du peuple syrien ;
- la déclaration du Président de la République Emmanuel Macron, le 8 décembre 2024, qui se félicitait que « *l'état de barbarie soit tombé* ».

Or, la reconnaissance d'un gouvernement permettant de déterminer le titulaire légitime de la représentation internationale de l'État y compris pour le bénéfice de l'immunité personnelle, la dé-reconnaissance produit l'effet inverse de telle sorte qu'il est permis de soutenir qu'elle fait disparaître l'immunité personnelle.

Le Procureur général a avancé que ce raisonnement, bien que jamais tenu par la Cour de cassation, n'est pas sans précédent puisqu'il a été retenu par la Cour fédérale du district sud de Floride dans l'affaire *United States of America v. Noriega* pour rejeter le bénéfice d'une protection juridictionnelle sollicitée par le général Noriega en sa qualité de chef d'État.

Ainsi, Rémi Heitz considère que la Cour de cassation pourrait prendre en compte cumulativement les éléments suivants pour considérer qu'une dé-reconnaissance a eu lieu :

- absence de reconnaissance du régime de Bachar el-Assad ;
- reconnaissance d'un autre gouvernement même provisoire ;
- rupture des relations diplomatiques avec le régime ;
- circonstances de fait qui entourent cette position diplomatique, c'est-à-dire, **à titre principal, la commission de crimes internationaux, mais aussi le fait que Bachar el-Assad a perdu le contrôle d'une partie significative du territoire syrien.**

S'agissant d'une éventuelle immunité fonctionnelle dont Bachar el-Assad pourrait alors se prévaloir en tant qu'agent de l'État, le Procureur général a rappelé que de nombreuses juridictions nationales (Royaume-Uni, Italie, Suisse, Allemagne) s'écartent de l'approche classique et refusent d'appliquer cette immunité fonctionnelle aux auteurs de crimes internationaux, non pas car ces actes seraient détachables des fonctions mais du fait de la nature même de ces actes, constitutifs de crimes internationaux.

La cour d'assises de Paris a également écarté l'immunité fonctionnelle lors de sa condamnation de trois hauts responsables syriens pour crimes contre l'humanité le 24 mai 2024.

En outre, cette évolution a même récemment été consacrée dans plusieurs législations nationales comme l'Allemagne qui a modifié son Code de l'organisation judiciaire pour exclure explicitement l'immunité fonctionnelle en matière de crimes internationaux.

Le Procureur général a donc invité la Cour de cassation à s'inscrire dans ce mouvement jurisprudentiel et doctrinal en affirmant que l'immunité fonctionnelle ne saurait couvrir les crimes internationaux les plus graves et en rappelant un principe fondateur du droit pénal international : aucun crime international ne doit rester impuni.

Il conclut en rappelant la phrase de Robert Badinter : « *les morts nous écoutent quand on parle d'eux* » ajoutant que « *les victimes des atrocités commises par le régime de Bachar el-Assad, aujourd'hui nous regardent* » et en sollicitant le rejet du moyen présenté par le Procureur général près la Cour d'appel de Paris ainsi que le rejet du pourvoi par des motifs substitués à l'arrêt attaqué, tenant au fait que depuis 2012 Bachar el-Assad n'étant plus le chef d'État de la Syrie au sens du droit international il ne saurait bénéficier de l'immunité personnelle accordée au dirigeant de l'État, et ne saurait non plus être protégé par l'immunité fonctionnelle due aux agents de l'État en raison de la nature des faits qui lui sont reprochés, en l'espèce attaques aux armes chimiques contre la population civile constitutives de crimes contre l'humanité et crimes de guerre.

La décision de la Cour de cassation sera rendue le 25 juillet 2025 à 15h.