

13 novembre 2000  
Français  
Original: anglais

---

## **Commission préparatoire de la Cour pénale internationale**

### **Groupe de travail sur le crime d'agression**

New York

13-31 mars 2000

13-30 juin 2000

27 novembre-8 décembre 2000

### **Proposition soumise par l'Allemagne**

### **Le crime d'agression**

#### **Nouveau document de travail officieux**

#### **1. Objet du présent document**

1. Dans le présent document, l'Allemagne s'efforce de nouveau<sup>1</sup> d'alimenter le processus qui doit amener les membres de la Commission préparatoire à se faire une opinion sur la question<sup>2</sup>, processus que l'Allemagne juge indispensable pour que la Commission préparatoire parvienne à l'accord général sans lequel elle ne pourra s'acquitter du mandat qui lui a été confié dans la résolution F figurant dans l'annexe I de l'Acte final de la Conférence de Rome (A/CONF.183/10), qui se lit comme suit :

« 7. La Commission formulera des propositions en vue de l'adoption d'une disposition relative à l'agression, qui comprendra une définition du crime d'agression et des éléments constitutifs de ce crime ainsi que des conditions dans lesquelles la Cour pénale internationale exercera sa compétence à l'égard de ce crime. La Commission soumettra ces propositions à l'Assemblée générale des États Parties lors d'une conférence de révision, en vue d'arriver à inclure dans le Statut une disposition acceptable sur le crime d'agression. La disposition relative au crime d'agression entrera en vigueur pour les États Parties conformément aux dispositions pertinentes du Statut. »

---

<sup>1</sup> Voir le document de travail officieux sur le crime d'agression soumis par l'Allemagne le 11 décembre 1997 (A/AC.249/1997/WG.1/DP.20) figurant dans la compilation des propositions concernant le crime d'agression (PCNICC/1999/INF/2) du 2 août 1999, p. 5 à 10.

<sup>2</sup> Conformément à l'article 10 du Statut, rien dans le présent document ne doit être interprété comme limitant ou affectant de quelque manière que ce soit les règles du droit international coutumier concernant le crime d'agression.

2. La délégation allemande, qui est parfaitement consciente des nombreuses difficultés que présente la définition de l'agression et, partant, de la complexité de la tâche confiée à la Commission préparatoire, espère que le présent document aidera les membres de la Commission à parvenir à s'entendre sur une définition du crime d'agression mentionné à l'article 5 du Statut. Le présent document porte essentiellement sur la question de la définition du crime d'agression, mais il est clair – et la délégation allemande en est parfaitement consciente – que cette question est indissociable de la deuxième question cruciale, dont il est fait état au paragraphe 2 de l'article 5 du Statut comme dans le mandat de la Commission préparatoire, à savoir : les conditions dans lesquelles la Cour pénale internationale exercera sa compétence à l'égard de ce crime. Cette dernière question n'est toutefois pas abordée dans le présent document.

3. La délégation allemande espère que les membres de la Commission préparatoire voudront bien examiner les idées et les éléments exposés dans le présent document officiel et les prendre en considération lorsque la Commission se réunira de nouveau pour poursuivre ses travaux.

## **2. Quelles devraient être les bases de la définition du crime d'agression?**

4. L'Allemagne préconise, comme auparavant, une définition viable et autonome, aussi concise que possible, contenant – conformément au principe *nullum crimen sine lege* – tous les éléments requis d'une véritable norme de droit international pénal établissant la responsabilité pénale individuelle à raison de ce crime extrêmement grave qui concerne la communauté internationale tout entière.

5. L'Allemagne est en outre d'avis que c'est sur le droit international coutumier reconnu qu'il faut se fonder pour rechercher une définition du crime d'agression qui rencontre l'assentiment général. C'est précisément ainsi que l'on a procédé pour définir les crimes visés aux articles 6 à 8 du Statut.

6. Pour définir le crime d'agression, il faut donc tenir pleinement compte des exemples qu'offre l'histoire de cas dans lesquels l'agression était flagrante, indiscutable et indiscutée. Parmi ces exemples pourraient figurer, notamment, les guerres d'agression menées par Hitler contre la Pologne en 1939 et contre l'Union Soviétique en 1941<sup>3</sup>. Il est d'autant plus nécessaire et justifié de procéder de la sorte que ce sont les exemples précédents qui ont amené à définir pour la première fois le crime d'agression et à reconnaître, dans le Statut des tribunaux militaires internationaux de Nuremberg et de Tokyo, ainsi que dans la loi No 10 du Conseil de contrôle allié en Allemagne, que ce crime entraînait une responsabilité individuelle.

7. D'une façon générale, l'Allemagne considère que c'est en se fondant sur l'expérience, les conclusions et les enseignements tirés des exemples historiques d'agression flagrante, incontestable et incontestée, que l'on parviendra le mieux à élaborer une définition acceptable du crime d'agression qui exprime le droit international coutumier découlant de la pratique des États et de l'*opinio juris*.

---

<sup>3</sup> Il est clair qu'il y a eu d'autres exemples de guerres d'agression avant et après celles-ci, mais il ne semble pas nécessaire d'en parler aux fins du présent document.

### 3. Quelles sont les caractéristiques du crime d'agression?

8. La délégation allemande pense, comme de nombreuses autres délégations, qu'une attaque armée de grande envergure, de caractère agressif, n'ayant clairement aucune justification en droit international, dirigée contre l'intégrité territoriale d'un autre État, est ce qui constitue l'essence même du crime d'agression.

9. Compte tenu des exemples historiques d'agression flagrante, indiscutable et indiscutée, sont avant tout à prendre en considération les cas dans lesquels un État tente littéralement de « prendre possession » d'un autre État – ou de parties d'un autre État – ou de(s) les détruire en mobilisant à cette fin tout son potentiel militaire après avoir bien planifié les opérations.

10. Compte tenu de ce qui précède, ces cas d'attaque armée de grande envergure, de caractère agressif, n'ayant clairement aucune justification en droit international, dirigés contre l'intégrité territoriale d'un autre État, ont tous les caractéristiques suivantes :

- Ces attaques sont d'une dimension et d'une ampleur particulières et d'une gravité et d'une intensité effrayantes;
- Les conséquences de ces attaques sont généralement des plus graves : énormes pertes en vies humaines, destruction généralisée, domination et exploitation d'une population pendant une durée prolongée;
- Ces attaques ont généralement des objectifs<sup>4</sup> inacceptables par la communauté internationale dans son ensemble, tels que annexion, destruction massive, anéantissement, déportation ou transfert forcé de la population de l'État attaqué ou de parties de l'État attaqué, ou pillage de l'État attaqué, notamment de ses ressources naturelles.

11. Les exemples flagrants, indiscutables et indiscutés de guerres d'agression qui ont eu lieu au cours de l'histoire montrent que les attaques armées qui présentent toutes les caractéristiques susmentionnées ne sont clairement pas justifiées en droit international. Par conséquent, elles constituent des violations flagrantes de la Charte des Nations Unies.

12. La délégation allemande est donc d'avis que ces caractéristiques doivent se retrouver dans une définition bien conçue du crime d'agression.

### 4. Quelles sortes d'actes de violence ne devraient pas être considérés comme relevant du crime d'agression?

13. Il n'échappe pas aux membres de la Commission préparatoire qu'il existe toujours dans de nombreuses régions du monde des situations conflictuelles, des revendications territoriales ou autres situations dangereuses comportant le risque d'hostilités entre plusieurs États. Très souvent, ces conflits non résolus et ces situations qui sont source de tension et de haine et présentent un danger permanent sont marqués par une série d'actes de violence et de réactions non moins violentes. Dans ce contexte, des hostilités provoquées ou non provoquées ne cessent d'éclater de temps à autre ici et là. Malheureusement, dans bien des cas, le recours à la force ou la menace d'y recourir sont encore de mise, et sont même parfois fréquents : accro-

<sup>4</sup> Il est entendu que ces objectifs n'ont pas à être déclarés par l'État agresseur, mais qu'ils peuvent être déduits des faits.

chages aux frontières, tirs d'artillerie et attaques aériennes transfrontières, incursions armées, blocus et autres situations similaires comportant le recours à la force armée.

14. Par comparaison aux précédents historiques mentionnés plus haut, le recours à la force dans ces circonstances, même s'il est des plus regrettables ou doit être condamné dans les termes les plus énergiques, ne présente pas le même caractère de gravité que les véritables guerres d'agression dont on a parlé plus haut. En outre, dans nombre de ces conflits, il est très difficile, voire impossible, de déterminer sans risque de se tromper qui a raison et qui a tort dans une situation donnée.

15. La délégation allemande est donc d'avis que les actes de violence de cette nature ne devraient pas, en principe, relever du crime d'agression visé à l'article 5 du Statut.

##### **5. Quels sont les éléments communs aux instruments internationaux qui contiennent des dispositions relatives à l'agression?**

16. La délégation allemande pense, comme la plupart des délégations, que les principaux documents de référence en la matière sont les suivants :

- L'Accord concernant la poursuite et le châtement des grands criminels de guerre des puissances européennes de l'Axe - Statut du Tribunal militaire international pour les pays européens de l'Axe (le Tribunal de Nuremberg), signé à Londres le 8 août 1945, et la Charte du Tribunal militaire international pour l'Extrême-Orient (le Tribunal de Tokyo) adoptée à Tokyo le 19 janvier 1946;
- La loi No 10 du Conseil de contrôle allié en Allemagne en date du 20 décembre 1945, *Journal officiel du Conseil de contrôle en Allemagne, vol. 3*;
- La résolution 95 (I) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 11 décembre 1946, intitulée « Confirmation des principes de droit international reconnus par le Statut de la Cour de Nuremberg »;
- La résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, du 24 octobre 1970, intitulée « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies »;
- La résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale, du 14 décembre 1974, intitulée « Définition de l'agression ».

17. Comparé à ces documents fondamentaux, le projet de code de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité élaboré en 1996 par la Commission du droit international<sup>5</sup> ne revêt pas une importance aussi grande du fait qu'il n'a pas été adopté par les États<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante et unième session, Supplément No 10 (A/51/10), chap. II, sect. D.*

<sup>6</sup> Il en va de même du projet de statut d'une cour criminelle internationale élaboré par la Commission du droit international en 1994 (ibid., *quarante-neuvième session, Supplément No 10 (A/49/10), chap. II, sect. B.5*), que nous n'indiquons même pas dans le texte ci-dessus étant donné que son article 20 mentionne bien le crime d'agression, mais n'apporte aucun éclaircissement sur ce qu'il recouvre.

18. Il est évident que même les principaux documents de référence ne sont pas de même nature et n'ont pas la même importance historique, politique et juridique. Ils proviennent de sources différentes et ont été élaborés dans des contextes politiques et historiques différents et dans des buts différents.

19. Il est d'autant plus frappant que, notwithstanding cette diversité, tous ces documents présentent des similarités dans leur conception générale et ont certains éléments communs et même certaines formules communes, comme indiqué ci-après :

- L'article 6 du Statut du Tribunal de Nuremberg et l'article 5 de la Charte du Tribunal de Tokyo considèrent comme des crimes contre la paix, la direction, la préparation, le déclenchement ou la poursuite d'une *guerre d'agression*, ou d'une guerre faite en violation de traités, assurances ou accords internationaux, ou la participation à un plan concerté ou à un complot pour l'accomplissement de [l'un quelconque des actes qui précèdent]. Le Tribunal de Nuremberg considérait que son Statut exprimait le droit international en vigueur au moment de sa création<sup>7</sup>;
- Dans sa résolution 95 (I), l'Assemblée générale *confirmait* « les principes de droit international reconnus par le Statut de la Cour de Nuremberg et par l'arrêt de cette cour », ce qui comprend le principe énoncé à l'article 6 du Statut du Tribunal<sup>8</sup>;
- La loi No 10 du Conseil de contrôle allié considère comme des crimes contre la paix « le déclenchement de l'invasion d'autres pays ou de *guerres d'agression* en violation du droit et des traités internationaux, notamment, mais non exclusivement, la direction, la préparation, le déclenchement ou la poursuite d'une *guerre d'agression* ou d'une guerre faite en violation des traités, accords et engagements internationaux ou la participation à un plan concerté ou à un complot pour l'accomplissement de l'un quelconque des actes qui précèdent »;
- Dans l'annexe à sa résolution 2625 (XXV), l'Assemblée générale déclare au deuxième alinéa du premier Principe proclamé qu'« une *guerre d'agression* constitue un crime contre la paix, qui engage la responsabilité en vertu du droit international »;
- Dans l'annexe de sa résolution 3314 (XXIX), document des plus importants, l'Assemblée générale énonce dans huit articles les divers aspects d'une définition de l'*agression*. Il est significatif que la seule fois où la notion de « *crime* » apparaît expressément dans ce texte très complet soit au paragraphe 2 de l'article 5, dont la première phrase se lit comme suit : « Une *guerre d'agression* est un crime contre la paix internationale ».

20. Il ressort de ce qui précède que le trait commun le plus remarquable de ces documents est la réapparition constante depuis des décennies de la notion de « *guerre d'agression* ». Pour la délégation allemande, l'emploi du terme « *guerre* » au lieu du terme « *acte* » d' « *agression* » est très significatif. Il donne clairement à entendre

<sup>7</sup> 41 *American Journal of International Law*-216 (1947).

<sup>8</sup> L'alinéa a) du Principe VI des principes du droit international reconnus dans le Statut du Tribunal de Nuremberg et dans le jugement du Tribunal établis par la Commission du droit international en 1950 (*Annuaire de la Commission du droit international, 1950*, vol. II) est formulé exactement dans les mêmes termes que l'article 6 du Statut du Tribunal de Nuremberg.

que le recours à la force armée est d'une gravité telle qu'il emporte la responsabilité pénale individuelle en droit international<sup>9</sup>. C'est ce qu'a souligné le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies dès 1949 dans son mémorandum intitulé « Le Statut et le jugement du Tribunal de Nuremberg, Historique et analyse »<sup>10</sup>. Dans ce document, le Secrétaire général a fait observer que le Tribunal de Nuremberg avait « interprété le terme 'guerre d'agression' d'une façon restrictive » en juxtaposant « des actes agressifs ou des opérations agressives, d'une part, et des guerres d'agression, d'autre part ». L'Assemblée générale a adopté la même approche dans la définition de l'agression donnée dans l'annexe à sa résolution 3314 (XXIX). Les États s'étant montrés très hostiles à l'idée de qualifier *tous les actes* d'agression visés à l'article 3 de ce document de *crimes* au regard du droit international, c'est délibérément que l'Assemblée générale a limité la qualification de crime au cas d'une *guerre* d'agression, à la première phrase du paragraphe 2 de l'article 5. Ce serait donc une erreur de vouloir simplement reprendre la liste des *actes* d'agression énumérés aux alinéas a) à g) de l'article 3 de l'annexe à la résolution 3314 (XXIX) dans une définition du *crime* d'agression. Il y a lieu de rappeler à cet égard que la Commission du droit international a, fort justement, considéré que l'article 3 visait l'agression commise par des États et non les crimes individuels, et qu'il était « destiné à servir de guide au Conseil de sécurité et non de définition aux juges »<sup>11</sup>.

21. Rien n'indique qu'après l'adoption de la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale, la notion de crime d'agression au regard du droit international ait acquis une portée plus large que celle de « guerre d'agression ». En particulier, l'article 16 du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité ne doit pas être interprété comme indiquant qu'une telle évolution se soit produite. En effet, bien que le terme « guerre » d'agression n'y figure pas, alors qu'il se trouve dans tous les documents de référence adoptés par les États, depuis le Statut du Tribunal de Nuremberg jusqu'à la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale, il ressort clairement du commentaire de l'article qu'il n'y pas eu de changement quant au fond. Le commentaire commence directement par dire que « la qualification de l'agression comme crime contre la paix et la sécurité de l'humanité est tirée de la disposition pertinente du Statut du Tribunal de Nuremberg, telle qu'interprétée et appliquée par ce tribunal » et souligne plus loin que « l'action de l'État ne met en jeu la responsabilité individuelle pour crime d'agression que si ce comportement de l'État constitue une **violation suffisamment grave** de l'interdiction énoncée au paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies<sup>12</sup> ».

22. Il ressort de ce qui précède que les principaux documents de référence contiennent des éléments communs tendant à conférer au crime d'agression un sens

<sup>9</sup> Ce point a été souligné à juste titre par la délégation du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord dans la déclaration qu'elle a faite le 12 juin 2000 au Groupe de travail constitué par la Commission préparatoire pour étudier la question du crime d'agression. L'Allemagne pense aussi, comme le Royaume-Uni, que l'emploi du mot « guerre » ne doit pas s'entendre comme renvoyant à l'ancienne notion de « guerre officiellement déclarée ».

<sup>10</sup> Publication des Nations Unies, numéro de vente : 1949.V.7.

<sup>11</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément No 10 (A/49/10)*, p. 78, par. 6 du commentaire de l'article 20.

<sup>12</sup> *Annuaire de la Commission du droit international, 1996*, vol. II, deuxième partie, chap. II.D, par. 1 et 5 du commentaire de l'article 16.

restreint correspondant à ce qui constitue, essentiellement, une attaque armée de grande envergure, de caractère agressif, n'ayant clairement aucune justification en droit international.

#### **6. Les considérations de nature politico-juridique concordent-elles avec la définition fondée sur le droit international coutumier?**

23. On a dit plus haut que c'était sur le droit international coutumier reconnu qu'il fallait se fonder pour rechercher une définition généralement acceptable du crime d'agression. Sur cette base, une attaque armée de grande envergure, de caractère agressif, n'ayant clairement aucune justification en droit international est bien ce qui constitue l'essence même de ce crime. Cette conclusion est corroborée par d'importantes considérations de nature politico-juridique, à savoir :

- Les États semblent être généralement d'avis qu'il faut absolument éviter que la définition du crime d'agression ne risque d'avoir des effets négatifs sur le recours légitime à la force prévu par la Charte des Nations Unies, dont on ne peut malheureusement pas écarter l'éventualité;
- Les États semblent craindre qu'une définition du crime d'agression qui serait trop large et trop vague<sup>13</sup> ne ferait qu'accroître la tension et l'instabilité internationales. Par exemple, elle donnerait aux dirigeants d'États engagés dans un différend territorial meurtrier, interminable, donnant parfois lieu à de violents incidents frontaliers, la possibilité regrettable de s'accuser mutuellement du crime d'agression;
- Les États semblent désireux d'éviter que la définition ne permette de porter des accusations abusives de nature politique contre les dirigeants d'un autre État.

#### **7. Quels sont les acquis des travaux précédents qui devraient être préservés?**

24. La délégation allemande considère que, grâce aux *travaux préparatoires* menés par le Comité préparatoire, à la Conférence de Rome et à la Commission préparatoire, il existe un accord général sur les points suivants :

- 1) C'est sur le droit international coutumier reconnu qu'il faut se fonder pour rechercher une définition du crime d'agression aux fins du Statut et c'est sur cette base que la définition doit être élaborée;
- 2) En ce qui concerne l'essence du crime d'agression, il présuppose une attaque armée de grande envergure, de caractère agressif, n'ayant clairement aucune justification en droit international.

En outre, les deux éléments ci-après peuvent être considérés comme faisant partie des *acquis* du processus de négociation :

- 3) Il semble être généralement admis que le crime d'agression, de par sa nature même, est un crime de dirigeants. Le libellé de propositions précédentes qui le prévoit – à savoir [des actes commis] « par une personne en mesure d'exercer un contrôle ou de diriger des actions politiques ou militaires d'un État » – reste valable;

<sup>13</sup> Par exemple, une définition qui engloberait aussi les actes de violence d'une nature plus limitée, comme indiqué plus haut dans la section 4.

- 4) En ce qui concerne la question de la préparation et du degré d'exécution requis, il semble admis que la responsabilité pénale individuelle à raison du crime d'agression présuppose que l'attaque armée de grande envergure de caractère agressif, en cause doit effectivement avoir eu lieu. C'est dire que les actes préparatoires ou les tentatives qui n'auraient pas effectivement abouti à une attaque armée de grande envergure de caractère agressif dirigée contre l'intégrité territoriale d'un autre État ne devraient pas relever du crime d'agression<sup>14</sup>.

## 8. Conclusions

25. L'Allemagne, qui est l'auteur de diverses propositions de définition du crime d'agression, reste disposée à faire preuve de souplesse en ce qui concerne la question de savoir ce qui constitue une définition appropriée du crime d'agression. C'est donc délibérément qu'elle s'abstient, pour le moment, de soumettre une nouvelle proposition concrète de définition. Elle est néanmoins convaincue qu'une meilleure compréhension, par la plupart des délégations, des questions exposées dans le présent document aiderait beaucoup la Commission préparatoire à s'acquitter de son mandat, comme on l'a indiqué plus haut.

---

<sup>14</sup> Il y a lieu de noter que la structure de la disposition soulignant cet aspect de la question, qui a été proposée par l'Allemagne le 11 décembre 1997 (A/AC.249/1997/WG.1/DP.20; voir note 1, *supra*), est restée généralement acceptable et n'a pas été critiquée jusqu'à présent. Elle se retrouve dans divers projets de proposition d'une définition du crime d'agression ainsi que dans le texte consolidé (faisant l'objet du document PCNICC/1999/WGCA/RT.1) (option 1, variante 3).