

Annexe II

Rapport du Groupe de travail spécial sur le crime d'agression

I. Introduction

1. Le Groupe de travail spécial sur le crime d'agression constitué par l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale a tenu six séances les 29, 30 et 31 janvier et 1^{er} février 2007 sous la présidence de l'Ambassadeur Christian Wenaweser (Liechtenstein).
2. Le Secrétariat de l'Assemblée des États Parties a assuré le service technique des réunions du Groupe.
3. Le Groupe de travail spécial était saisi d'un document de travail révisé¹ établi par le Président (ci-après dénommé le "document du Président") pour refléter les débats qui avaient eu lieu au cours des années précédentes, notamment lors des réunions informelles intersessions tenues par le Groupe au Liechtenstein Institute on Self-Determination de l'Université de Princeton.
4. À la première séance du Groupe, le Président a présenté le document de travail révisé, qui remplaçait le document établi par le Coordonnateur en 2002.² Il a relevé que le document avait été établi à la lumière des progrès accomplis à Princeton, sans exclure les options reflétant des vues qui ne jouissaient pas nécessairement d'un large appui. Le Président a rappelé en outre que le Groupe de travail spécial avait décidé d'achever ses travaux 12 mois avant la conférence de révision. Il a ajouté que le Groupe abordait une nouvelle étape de ses travaux et que la suite des discussions devrait tendre à rétrécir les divergences de vues existantes. Les délégations ont été invitées à exposer leurs vues au sujet des éléments de fond du document de travail révisé et à laisser de côté les questions liées aux éléments du crime, qui n'y avaient été incluses qu'à des fins de référence.

II. Examen du document de travail proposé par le Président

5. Les délégations ont accueilli favorablement le document de travail révisé, dont elles se sont généralement accordées à reconnaître qu'il reflétait les progrès accomplis depuis 2002 et l'opinion du moment tout en constituant une bonne base pour la suite des discussions.

Le crime d'agression – définition du comportement de l'individu

6. Lors de l'examen des deux options différentes présentées dans les variantes a) et b) du document du Président, les délégations ont manifesté un large appui en faveur de l'approche dite "différenciée" figurant dans la variante a). L'on a fait valoir que cette variante préserverait la cohérence entre les crimes visés dans le Statut et les "principes généraux du droit pénal" contenus dans la troisième partie du Statut, en particulier au paragraphe 3 de l'article 25. Le principal avantage de cette approche était que les dispositions existantes du Statut seraient applicables dans la plus large mesure possible. En outre, elle reflétait la nature de l'agression en tant que crime de dirigeants. Dans ce contexte, l'attention a été appelée sur la note 4 du document du Président, dans laquelle il était suggéré d'ajouter au paragraphe 3 de l'article 25 un nouvel alinéa précisant que les formes de participation décrites aux alinéas a) à d) du paragraphe 3 de l'article 25 s'appliquaient seulement aux personnes qui étaient véritablement en mesure de contrôler ou de diriger l'action politique ou militaire d'un État.

¹ ICC-ASP/5/SWGCA/2.

² Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, cinquième session, La Haye, 24 novembre-1^{er} décembre 2006 (ICC-ASP/5/32, publication de la Cour pénale internationale), annexe II, appendice II.

7. Différentes préférences ont été exprimées touchant les verbes employés pour décrire le comportement visé à l'alinéa a). Quelques délégations ont dit ne pas avoir de position arrêtée sur ce point, mais d'autres ont été d'avis qu'aucune des options suggérées ne paraissait correspondre parfaitement. Il a également été dit que la définition devrait englober aussi le comportement par omission, tandis que d'autres délégations ont déclaré que cette question serait couverte par l'article 28.

8. Quelques délégations ont appuyé l'approche "moniste" figurant dans la variante b), qui offrait un moyen simple et pragmatique de décrire le comportement de l'individu tout en préservant le caractère de crime de dirigeants.

9. Néanmoins, il a été souligné aussi que la différence entre les deux options était de portée extrêmement limitée étant donné que les deux approches répondaient pour l'essentiel à des raisonnements semblables. Beaucoup de délégations ont fait savoir à ce propos qu'alors même qu'elles avaient exprimé une préférence pour l'une des deux variantes, leur position n'était pas arrêtée sur ce point.

10. L'on a fait valoir que les expressions utilisées au début du paragraphe 1 du document du Président (qu'il s'agisse des variantes a) ou b)) devraient suivre le libellé des articles 6, 7 et 8 du Statut ("Aux fins du présent Statut, on entend par 'crime d'agression' ..."). L'attention a été appelée sur le remaniement proposé du chapeau du document du Coordonnateur de 2002 figurant à l'appendice I du rapport de Princeton de 2005.³ L'on a fait observer qu'une telle reformulation pourrait faciliter le choix du verbe pertinent concernant le comportement, question qui appelait une discussion plus approfondie.

11. À la suite de ces propositions, le Président a présenté des propositions relatives à la définition du comportement de l'individu, figurant à l'annexe au présent rapport, qui ont été discutées lors de consultations informelles. Les discussions ont fait apparaître que les délégations préféreraient généralement la nouvelle formulation présentée dans le document en question, mais quelques délégations ont dit qu'il fallait être prudent et ont indiqué qu'elles avaient besoin de plus de temps pour réfléchir sur le texte proposé. Il a été souligné que la nouvelle formulation établissait apparemment un lien entre l'élément de direction et la portée de la compétence de la Cour mais plus avec la définition du crime d'agression lui-même. Il a été entendu que le nouveau texte refléterait la variante a) et que le paragraphe 3 de l'article 25 s'appliquerait par conséquent. Il a été suggéré que la nouvelle formulation devrait être accompagnée d'un nouvel alinéa qui serait ajouté à l'article 25 du Statut et qui confirmerait à nouveau la nature de crime de dirigeants de l'agression (voir la note de bas de page 4 du document du Président; le texte à cet effet suggéré par le Président figure également à l'appendice du présent rapport).

12. Lors des consultations informelles, les délégations ont procédé à une discussion préliminaire concernant la référence à l'article 28 faite au paragraphe 3 du document du Président. Les délégations ont généralement préconisé la suppression de cette référence au paragraphe 3, mais l'avis opposé a également été exprimé. Il a été dit qu'en tout état de cause, l'application de l'article 28 au crime d'agression serait essentiellement théorique.

13. Il a été suggéré que la clause du paragraphe 1 concernant le rôle de direction joué par les auteurs du crime devrait également s'appliquer aux personnes, autres que les dirigeants politiques et militaires, qui étaient en mesure de dicter ou d'influencer l'action d'un État.

³ Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, quatrième session, La Haye, 28 novembre-3 décembre 2005 (ICC-ASP/4/32, publication de la Cour pénale internationale), annexe II.A, appendice I.

L'acte d'agression – définition du comportement de l'État

14. Lors de la discussion concernant le choix de l'expression à employer pour décrire l'action de l'État ("acte d'agression" ou "attaque armée"), un large appui a été manifesté en faveur de l'expression "acte d'agression", qui reflétait la "définition spécifique". L'on a rappelé que le concept d'"acte d'agression" était utilisé à l'Article 39 de la Charte des Nations Unies et était défini dans la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale, qui pouvait constituer un guide pour définir le crime d'agression. L'emploi de l'expression "acte d'agression" était nécessaire aussi pour établir un lien entre cette partie du projet et la référence à la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale figurant au paragraphe 2. L'expression "attaque armée" (reflétant la "définition générique"), d'un autre côté, était spécifiquement liée au concept de légitime défense visé à l'Article 51 de la Charte des Nations Unies et ne comportait pas de définition spécifique dans la Charte ou dans d'autres traités à participation universelle.

15. L'avis a néanmoins été exprimé que le concept d'"attaque armée" devrait être conservé dans la mesure où il reflétait l'idée selon laquelle seules les violations les plus graves de la Charte des Nations Unies étaient couvertes par le crime d'agression. Les délégations en question ont été d'avis également que le paragraphe 2 pourrait alors être supprimé du document du Président.

Qualification de la nature ou de l'objet et du résultat de l'acte d'agression commis par un État

16. La question de savoir si la référence à l'acte d'agression commis par un État devrait faire l'objet d'une disposition qualifiant sa nature ou son objet et son résultat (comme prévu dans les deux séries de crochets figurant au paragraphe 1 du document du Président) a été longuement discutée. Un large appui a été manifesté en faveur d'un seuil, comme envisagé dans la première série de crochets. L'on a souligné qu'un tel qualificatif ("manifeste") était nécessaire afin d'exclure les cas limites de la compétence de la Cour.

17. Quelques délégations ont fait valoir qu'il n'était pas nécessaire de qualifier l'acte d'un État de "violation manifeste de la Charte des Nations Unies" étant donné qu'un certain seuil était inhérent à la restriction à laquelle était soumise la compétence de la Cour, qui était limitée aux "crimes les plus graves ayant une portée internationale" (article premier du Statut), et à l'utilisation restrictive qui était faite du terme "agression" dans la Charte des Nations Unies.

18. Des vues divergentes ont été exprimées concernant l'opportunité de conserver la deuxième série de crochets. Certaines délégations ont appuyé le concept de "guerre d'agression" afin, principalement, d'utiliser le précédent de Nuremberg, mais d'autres ont souligné qu'une telle référence n'était pas souhaitable étant donné qu'elle était étroitement liée aux caractéristiques des méthodes employées pendant la seconde guerre mondiale et limiterait à l'excès la portée du crime d'agression. L'on a fait observer également que la liste non exhaustive d'exemples figurant dans la deuxième série de crochets était difficilement conciliable avec le principe de légalité. Quelques délégations ont par conséquent demandé la suppression du contenu de la deuxième série de crochets.

La référence à la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale

19. Lors de la discussion concernant la référence à la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale figurant au paragraphe 2 du document du Président, un large appui a été manifesté en faveur de son maintien.

20. Quelques délégations se sont dites favorables à une référence explicite aux articles 1 et 3 de la résolution 3314 (XXIX), telle qu'elle figurait entre crochets dans le document du Président. Ces délégations ont fait valoir que les paragraphes en question étaient des références pertinentes et concrètes, tandis qu'une référence à la résolution dans son ensemble irait à l'encontre du principe de légalité, étant donné qu'elle supposerait également des références aux actes non spécifiés visés à

l'article 4. L'idée consistant à reproduire le texte des deux articles dans la définition a également été appuyée.

21. D'autres délégations ont penché en faveur d'une référence à la résolution 3314 (XXIX) dans son intégralité étant donné que ce texte avait été rédigé en tant que compromis mûrement réfléchi à la suite de longues négociations. L'article 8 de la résolution soulignait que tous ses articles étaient liés les uns aux autres et qu'il n'y avait donc pas lieu d'opérer une sélection entre eux. Cependant, l'on a également fait valoir que, même dans le cas d'une référence spécifique aux articles 1 et 3, les dispositions en question n'en devraient pas moins être interprétées dans le contexte de la résolution dans son ensemble. Il a été suggéré de prendre en considération les déclarations interprétatives faites lors de l'adoption de la résolution 3314 (XXIX).

22. Quelques délégations ont exprimé des doutes quant à l'opportunité d'une référence quelle qu'elle soit à la résolution 3314 (XXIX), faisant valoir que cette résolution était un instrument politique qui avait été négocié dans un contexte différent et qui était sans rapport avec les questions liées à la responsabilité pénale individuelle. L'on a fait observer que le manque de précision, dans toute définition future, pourrait susciter des problèmes pour ce qui était du principe de légalité.

Conditions d'exercice de la compétence

23. Des vues divergentes ont été exprimées sur le point de savoir si l'exercice de la compétence en ce qui concerne le crime d'agression devrait être subordonné au constat préalable de l'existence d'un acte d'agression commis par l'État de la part du Conseil de sécurité ainsi qu'au sujet des conséquences de l'absence d'un tel constat. Il a été dit que, dans l'un ou l'autre cas, l'autorité du Conseil de sécurité pourrait être un élément positif pour la Cour en apportant un appui politique aux enquêtes qu'elle pourrait décider d'ouvrir sur telle ou telle situation. Ces questions sont traitées aux paragraphes 4 et 5 du document du Président.

24. L'on a fait observer que le paragraphe 4 du document de travail révisé préparé par le Président était un bon point de départ pour un débat plus ciblé et qu'il fallait approfondir la discussion pour préciser la relation entre la Cour et le Conseil de sécurité.

25. Quelques délégations ont appuyé l'idée selon laquelle le procureur pouvait ouvrir une enquête en l'absence de constat préalable par le Conseil de sécurité de l'existence d'un acte d'agression. L'on a fait observer que l'implication d'un organe politique compromettrait l'indépendance de la Cour et subordonnerait celle-ci au Conseil de sécurité. Les délégations en question ont fait observer que les dispositions existantes du Statut touchant l'exercice de la compétence offraient déjà un cadre approprié pour définir la relation avec le Conseil de sécurité.⁴

26. D'autres délégations ont souligné qu'étant donné le rôle qui incombait au Conseil de sécurité en vertu de l'Article 39 de la Charte, un constat préalable de la part du Conseil de sécurité serait nécessaire et que toute disposition relative au crime d'agression devrait être conforme aux dispositions pertinentes de la Charte, comme prévu par le paragraphe 2 de l'article 5 du Statut de Rome. Aux termes de l'Article 39 de la Charte, le Conseil de sécurité était le seul organe ayant compétence pour déterminer qu'un acte d'agression avait été commis par un État.

27. D'autres délégations ont exprimé l'avis que la compétence du Conseil de sécurité en vertu de l'Article 39 de la Charte était primaire, mais pas exclusive, et que l'Assemblée générale et la Cour internationale de Justice avaient également des compétences dans ce domaine. Il a été fait référence à la pratique de l'Assemblée générale et de la Cour internationale de Justice, qui étaient parvenues à des conclusions touchant l'existence d'actes d'agression en l'absence de constat préalable de la part du Conseil de sécurité. À ce propos, il a été souligné que la Cour internationale

⁴ Il a été fait référence à une proposition de Cuba concernant la définition du crime d'agression et les conditions de l'exercice de la compétence (ICC-ASP/2/SWGCA/DP.1).

de Justice devrait pouvoir constater elle-même l'existence d'un acte d'agression commis par un État dans le contexte de la justice pénale individuelle. Afin de sauvegarder les droits de la défense, la Cour ne devrait en tout état de cause pas être tenue par un constat préalable de l'existence d'un acte d'agression de la part du Conseil de sécurité.

28. Les délégations se sont dites favorables à une solution qui tienne dûment compte de la responsabilité spéciale incombant au Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, tout en permettant à la Cour d'agir en l'absence de constat de la part du Conseil de sécurité. Cette solution devrait prévoir un système de contrôles et de contrepois afin d'éviter tout abus du droit de saisine de la Cour.⁵

29. Il a été introduit une proposition concernant la procédure à suivre lorsque le procureur a l'intention d'ouvrir une enquête de sa propre initiative ou à la suite du renvoi d'une situation par un État. Cette proposition tendait en particulier à ce que la Section préliminaire siégeant en réunion plénière de six juges, agissant à la majorité qualifiée, soit habilitée à autoriser l'enquête.⁶

30. Il a également été proposé de remanier le paragraphe 4 de manière à exprimer l'idée que la Cour pouvait exercer sa compétence en ce qui concerne un crime d'agression lorsque le Conseil de sécurité en avait préalablement constaté l'existence. Il a été souligné que cette idée était avancée pour refléter ce qui paraissait être généralement admis et que la proposition était sans préjudice de l'issue des négociations relatives au paragraphe 5.⁷ Quelques délégations ont accueilli favorablement cette proposition, mais d'autres ont exprimé des réserves et n'ont pas considéré que la proposition constitue une amélioration par rapport au projet figurant dans le document du Président. En particulier, l'avis a été exprimé que, nonobstant les intentions exprimées à l'appui de la proposition, la formulation proposée paraissait préjuger l'issue des discussions relatives au paragraphe 5 en ce sens qu'elle ne pouvait être combinée qu'avec la variante 2 du paragraphe 5 du document du Président.

31. Il a été présenté une autre proposition tendant à remanier le paragraphe 4 de manière à permettre au Conseil de sécurité de donner à la Cour le "feu vert" pour poursuivre l'affaire sans faire de constat quant à la question de savoir si un acte d'agression avait été commis.⁸ Le but de cette proposition était de donner au Conseil une option supplémentaire, à savoir déclarer qu'il n'avait pas d'objection à ce que la Cour poursuive l'affaire, de sorte qu'il serait ainsi plus facile pour le Conseil de permettre à la Cour d'ouvrir une enquête. Il a été souligné que cette proposition était pertinente en combinaison avec l'une quelconque des variantes figurant au paragraphe 5 et qu'elle pouvait être combinée avec les autres nouvelles propositions formulées. En outre, selon cette proposition, la Cour devait notifier au Conseil toute situation dont elle avait été saisie au cas où il n'avait pas été fait une telle déclaration ou un tel constat quant à l'existence d'un acte d'agression et lui communiquer toutes informations pertinentes à ce sujet. Cette proposition a été accueillie

⁵ Il a été fait référence à ce propos à la proposition présentée par la Colombie au sujet de la définition de crime d'agression ainsi que des conditions d'exercice de la compétence de la Cour en ce qui concerne ce crime (PCNICC/2000/WGCA/DP.1).

⁶ Proposition présentée par la Belgique concernant la question de la compétence de la Cour en matière de crime d'agression (ICC-ASP/5/SWGCA/WP.1).

⁷ Cette proposition se lit comme suit: "La Cour peut exercer sa compétence en ce qui concerne un crime d'agression lorsque le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies a préalablement constaté l'existence d'un acte d'agression commis par l'État concerné, sans préjudice de l'article 16 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

En l'absence de constat de la part du Conseil de sécurité, la Cour peut notifier à ce dernier une situation concernant une allégation de crime d'agression."

⁸ Cette proposition est ainsi conçue: "Lorsque le procureur entend ouvrir une enquête concernant un crime d'agression, la Cour commence par établir si le Conseil de sécurité a constaté l'existence ou non d'un acte d'agression commis par l'État concerné *ou a déclaré qu'il n'a pas d'objection à ce que la Cour poursuive l'affaire.* En l'absence d'un tel constat *ou d'une telle déclaration* de la part du Conseil de sécurité, la Cour notifie la situation dont elle est saisie à ce dernier, *avec toutes les informations pertinentes et toute évaluation de la situation pouvant aider le Conseil de sécurité dans ses délibérations.*"

favorablement par quelques délégations, mais d'autres ont manifesté une préférence pour le projet original figurant dans le document du Président.

32. La discussion concernant les trois propositions susmentionnées a été une discussion préliminaire et s'est déroulée dans le cadre de consultations informelles, et il a été convenu qu'elle devrait être poursuivie.

33. Il a été relevé que le membre de phrase "Le procureur entend ouvrir une enquête" n'était pas clair et que le paragraphe 4 devait être remanié pour déterminer à quelle étape de la procédure et par l'intermédiaire de quel organe de la Cour la notification devrait être faite. Dans ce contexte, il a été suggéré que les paragraphes 4 et 5, du fait qu'il s'agissait de dispositions de procédure, ne devraient pas faire partie du nouvel article 8 *bis* mais être plutôt insérés séparément dans un nouvel article 13 *bis*. L'on a fait observer en outre que le membre de phrase "a constaté l'existence ou non d'un acte d'agression" devait être précisé davantage.

34. L'on a fait valoir que les incidences du paragraphe 4 pour ce qui était des délais et de la procédure devaient être examinées plus avant à la lumière des mécanismes de déclenchement existants prévus par le Statut étant donné que l'article 13 du Statut s'appliquerait également au crime d'agression. L'on a fait observer qu'une notification au Conseil pourrait ne pas être nécessaire dans tous les cas visés à l'article 13 du Statut. Il se pouvait en particulier que le Conseil de sécurité lui-même renvoie une affaire au procureur sans constater l'existence d'un acte d'agression. Il a été relevé par ailleurs que la nécessité d'un constat préalable du Conseil de sécurité quant à l'existence d'un acte d'agression pouvait être moins prononcée dans le cas où une situation était renvoyée à la Cour par l'État concerné lui-même, par exemple à la suite d'un changement de régime.

Options de procédure en l'absence de constat de la part du Conseil de sécurité

35. Des opinions différentes ont été exprimées au sujet des options contenues au paragraphe 5 du document du Président. L'on a fait observer qu'il existait une étroite corrélation entre les paragraphes 4 et 5 et que ceux-ci devaient être considérés comme un tout.

36. Beaucoup de délégations ont manifesté leur appui à l'approche reflétée dans l'option 1, soit seule, soit combinée avec l'option 3 et/ou l'option 4. L'on a fait valoir que seule l'option 1 était conforme au principe d'indépendance de la Cour consacré par le Statut de Rome tout en respectant le rôle confié au Conseil de sécurité en vertu de la Charte. On a rappelé dans ce contexte la compétence du Conseil de sécurité conformément à l'article 16 du Statut.

37. D'autres délégations ont manifesté une préférence marquée pour l'option 2, rappelant la responsabilité primordiale qui incombait au Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales et les pouvoirs dont le Conseil était investi conformément à l'Article 39 de la Charte. Il a été noté en outre que l'établissement d'une relation claire entre la Cour et le Conseil de sécurité pourrait avoir des avantages pour les deux institutions.

38. Quelques délégations ont jugé qu'il serait bon de conserver les options 3 et 4. Ces options étaient particulièrement utiles étant donné que les options 1 et 2 constituaient des extrêmes opposés. La suppression des options 3 et 4 du document du Président déboucherait vraisemblablement sur la présentation de nouvelles propositions de compromis. Dans ce contexte, il a été suggéré également d'intégrer la teneur des options 3 et 4 au texte de l'option 2.⁹ Il a été souligné que cela pourrait faciliter la recherche d'un moyen terme étant donné que les options 1 et 2 étaient d'une nature fondamentalement différente.

⁹ Il a été proposé d'ajouter à la fin de l'option 2 du paragraphe 5 du document du Président le membre de phrase "... à moins d'avoir établi que la Cour internationale de Justice ou l'Assemblée générale a constaté qu'un acte d'agression a été commis".

39. Des doutes ont été exprimés quant à l'implication de la Cour internationale de Justice visée par l'option 4, qui compromettrait l'indépendance de la Cour pénale internationale et établirait une hiérarchie entre ces deux institutions.

40. D'autres délégations ont néanmoins fait valoir que l'option 4 offrait une formule par défaut utile. À ce propos, l'attention a été appelée sur l'option 4 b) du document du Coordonnateur de 2002, qui permettait à la Cour de poursuivre l'affaire à la suite d'un avis consultatif de la Cour internationale de Justice. Les délégations en question ont été d'avis que la compétence de la Cour internationale de Justice de constater l'existence d'un acte d'agression ne devrait pas être limitée au Chapitre II de son Statut, mais s'étendre également au Chapitre IV.

41. Le Président a invité les délégations à poursuivre les discussions lors de la prochaine réunion informelle intersessions, qui devait se tenir au Lichstenstein Institute on Self-Determination de l'Université de Princeton du 11 au 14 juin 2007. Il a manifesté son intention de poursuivre, conjointement avec le Président de l'Assemblée des États Parties, les efforts visant à faire en sorte que toutes les délégations intéressées puissent assister à la réunion informelle intersessions.

Appendice

Proposition de remaniement de la variante a) préparée par le Président en vue des consultations informelles

La Cour a compétence en ce qui concerne le crime d'agression lorsque celui-ci a été commis par une personne étant effectivement en mesure de contrôler ou de diriger l'action politique ou militaire d'un État.

Aux fins du présent Statut, on entend par "crime d'agression" la planification, la préparation, le déclenchement ou la commission d'un acte d'agression/d'une attaque armée [qui, par ses caractéristiques, sa gravité ou son ampleur ...]

Article 25: ajouter un nouveau paragraphe 3 bis ainsi conçu:

En ce qui concerne le crime d'agression, les dispositions du présent article ne s'appliquent qu'aux personnes effectivement en mesure de contrôler ou de diriger l'action politique ou militaire d'un État.