

DEFINITION DE L'AGRESSION

Elizabeth Wilmshurst

Chercheuse au Royal Institute of International Affairs (Chatham House)

Professeur de droit international à l'University College de Londres (Royaume-Uni)

Introduction

La résolution 3314 (XXIX), avec la définition de l'agression figurant en annexe, a été adoptée par l'Assemblée générale le 14 décembre 1974 à l'issue de longues négociations intergouvernementales. La définition n'a guère rempli sa vocation première de guide pour le Conseil de sécurité s'agissant de constater si tel État a commis un acte d'agression. Elle s'est désormais réincarnée en source de débat à l'occasion de la définition du crime d'agression entrant dans le champ de compétence de la Cour pénale internationale.

Crimes contre la paix

À l'issue du procès des grands criminels de guerre au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'Assemblée générale des Nations Unies affirme les « principes de droit international » consacrés par le Statut et le jugement du Tribunal de Nuremberg (résolution 95 (I) du 11 décembre 1946) et charge la Commission du droit international (CDI) de formuler ces principes et d'élaborer un code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité (résolution 177 (II) du 21 novembre 1947). La CDI rédige dans un premier temps un projet de principes inspiré de la description de l'agression résultant du Statut du Tribunal de Nuremberg puis un code des crimes contre la paix et la sécurité dont l'agression, mais ni l'un ni l'autre texte ne sont adoptés par l'Assemblée générale (résolutions 488 (V) du 12 décembre 1950 et 897 (IX) du 4 décembre 1954).

Aggression commise par un État

Parallèlement, diverses tentatives, notamment à San Francisco lors des négociations consacrées à la rédaction de la Charte des Nations Unies, visent à dégager un accord sur le sens de la notion d'agression commise par un État, mais aucune proposition n'emporte l'adhésion. En 1950, l'Union des républiques socialistes soviétiques présente à l'Assemblée générale, au titre d'un point de l'ordre du jour intitulé « Devoirs des États en cas d'ouverture des hostilités », une proposition de définition semblable à celle qu'elle avait formulée déjà en 1933, proposition que l'Assemblée renvoie à la CDI (résolution 378 B (V) du 17 novembre 1950). C'est l'année où éclate la guerre de Corée, le Conseil de sécurité ayant essentiellement failli à la mission à lui assignée par l'Article 39 de la Charte de « constater l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression ».

Premières tentatives de définition

La CDI ne réussit pas à s'entendre sur une définition de l'agression, le Rapporteur spécial concluant que l'agression « de par sa nature même, [n'est] pas susceptible d'être définie » (A/CN.4/44, p. 69). Ayant examiné à nouveau la

question en 1952, l'Assemblée générale charge un comité spécial d'élaborer « des projets de définition de l'agression ou des projets d'exposé de la notion d'agression » (résolution 688 (VII) du 20 décembre 1952). Ni ce comité ni ses successeurs (créés par les résolutions 895 (IX) du 4 décembre 1954 et 1181 (XII) du 29 novembre 1957) ne s'accordent sur une définition. Il faudra donc un quatrième (résolution 2330 (XXII) du 18 décembre 1967) et 16 ans encore pour qu'une définition de l'agression soit finalement adoptée.

La longueur des négociations s'explique en partie par les tensions de la guerre froide. On craint aussi qu'une liste d'actes d'agression soit incomplète et, de ce fait, propre à induire en erreur. Au moment où les comités spéciaux examinent la question, le monde vit une série de crises et de conflits – crise de Suez, crise des missiles de Cuba, conflit au Congo, guerre du Viet Nam et occupation de la Hongrie et de la Tchécoslovaquie – qui suscitent des divergences de vues sur l'opportunité de définir l'agression. Certains sont d'avis qu'une définition claire s'impose plus que jamais, d'autres estimant que toute définition rendrait plus difficile de réaliser la paix car elle limiterait la marge de manœuvre de l'ONU.

Définition de l'agression

Le 14 décembre 1974, l'Assemblée générale adopte par consensus la résolution 3314 (XXIX) contenant en annexe la définition de l'agression adoptée par le quatrième comité spécial. Le texte commence par une définition générale de l'agression largement inspirée de celle du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte (mais sans référence aux menaces), avant de proposer une liste indicative d'actes d'agression. Les actes mentionnés à l'article 3 sont qualifiés d'actes d'agression sous réserve des dispositions de l'article 2, aux termes duquel le Conseil de sécurité peut décider de ne pas conclure qu'un acte d'agression ait été commis compte tenu des circonstances, y compris du fait que les actes en cause ne sont pas d'une gravité suffisante. L'article 4 précise que cette énumération n'est pas limitative et que le Conseil peut qualifier d'autres actes d'actes d'agression. La question de l'autodétermination a suscité bien des débats lors des négociations et fait l'objet d'une clause de sauvegarde (art. 7).

L'invasion d'un État par les forces armées d'un autre État, avec ou sans occupation du territoire, vient en tête des actes d'agression énumérés à l'article 3. S'agissant des autres actes, il convient de mentionner certaines difficultés qu'ils ont suscitées lors des négociations. La mention du blocus des ports au paragraphe c) pousse les États sans littoral à exiger que le terme blocus englobe aussi le refus d'accès à la mer ou depuis la mer. La solution retenue, qui ne recueille pas l'assentiment de tous, consiste à insérer dans le rapport de la Sixième Commission à l'Assemblée générale une note à l'effet que rien dans la définition ne pourrait justifier le blocus par un État des voies de libre accès à la mer et à partir de la mer d'un pays sans littoral (A/9890, par. 9). D'aucuns craignent que les mesures prises par l'État côtier pour préserver les stocks de poissons ou l'environnement ne tombent sous le coup du paragraphe d), qui parle d'attaque contre les forces navales ou la marine. Ici aussi, la solution consiste dans une note à l'effet que rien dans la définition ne porte préjudice au pouvoir d'un État d'exercer ses droits dans les limites de sa juridiction nationale, à condition que l'exercice de ces droits ne soit pas incompatible avec la Charte (A/9890, par. 10). Le paragraphe g) visant les actes de bandes irrégulières ou de mercenaires d'un État dans un autre État constitue une des principales pierres d'achoppement. Pour aboutir à un accord, il faudra limiter

cette disposition à « l'envoi » de groupes armés à l'exclusion de toute référence à leur organisation et à leur appui.

Le consensus sur le texte ne se dégage qu'au prix de compromis difficiles. Les délégations font des déclarations interprétatives au moment de l'adoption de la définition tant au sein du Comité spécial qu'à l'Assemblée générale.

Emploi de la définition

Au paragraphe 4 de la résolution 3314 (XXIX), l'Assemblée générale appelle l'attention du Conseil de sécurité sur la définition et lui recommande « de tenir compte de cette définition, selon qu'il conviendra, en tant que guide pour déterminer, conformément à la Charte, l'existence d'un acte d'agression ». La définition n'est presque jamais utilisée à cette fin mais la Cour internationale de Justice l'invoque à propos de l'emploi illicite de la force par les États, déclarant que le paragraphe g) de l'article 3 reflète le droit international coutumier (*Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt du 27 juin 1986, C.I.J. Recueil 1986, p. 14, par. 3); voir aussi *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt du 19 décembre 2005, C.I.J. Recueil 2005, par. 146). Le statut de l'ensemble de la résolution en droit coutumier reste toutefois controversé (voir l'opinion individuelle du juge Kooijmans dans l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, par. 63).

La définition connaît un regain d'intérêt comme référence majeure à l'occasion des négociations sur la définition du crime individuel d'agression entrant dans le champ de compétence de la Cour pénale internationale. Son invocation aux fins de la responsabilité pénale individuelle est controversée, puisqu'elle distingue entre la responsabilité de l'État et le crime individuel. Le paragraphe 2 de l'article 5, qui reprend le paragraphe 1 de la Déclaration sur les relations amicales (résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale en date du 24 octobre 1970, annexe), n'envisage la responsabilité individuelle qu'en cas de « guerre d'agression ». Comme la CDI le fait observer dans son commentaire sur le projet de statut d'une cour criminelle internationale de 1994, la résolution 3314 (XXIX) « vise l'agression commise par des États et non les crimes individuels, et elle est destinée à servir de guide au Conseil de sécurité et non de définition au juge. Néanmoins, vu les dispositions du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, cette résolution offre quelques indications ». La résolution figure maintenant dans le document de travail proposé par le Président au Groupe de travail spécial sur le crime d'agression de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (ICC-ASP/6/SWGCA/2).

Références

A. Instruments juridiques

Statut du Tribunal militaire international, Londres, 8 août 1945

Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale en date du 24 octobre 1970

B. Jurisprudence

Cour internationale de Justice, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt du 27 juin 1986, *C.I.J. Recueil 1986*, p. 14

Cour internationale de Justice, *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt du 19 décembre 2005, *C.I.J. Recueil 2005*, p. 168

C. Documents

Projet de résolution sur la définition de l'agression présenté par l'Union des républiques socialistes soviétiques (A/C.1/608)

Deuxième rapport du Rapporteur spécial sur le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, chap. II (annexe), « La possibilité et l'opportunité d'une définition de l'agression » (*Annuaire de la Commission du droit international, 1951*, vol. II, document A/CN.4/44)

Rapport du Comité spécial pour la question de la définition de l'agression (A/9619 et Corr.1)

Rapport de la Sixième Commission à l'Assemblée générale (A/9890)

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-sixième session, *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément n° 10 (A/49/10)*, p. 38, par. 6 (projet de statut d'une cour criminelle internationale)

Groupe de travail spécial sur le crime d'agression, document de travail sur le crime d'agression proposé par le Président (ICC-ASP/6/SWGCA/2)

D. Doctrine

B. Broms, « The Definition of Aggression », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 154 (1977-I), p. 348

B. Ferencz, *Defining International Aggression : The Search for World Peace*, vol. II, éd. Oceana, Dobbs Ferry (New York), 1975

A. Rifaat, *International Aggression*, Almqvist & Wiksell International, Stockholm, 1979

J. Stone, « Hopes and Loopholes in the 1974 Definition of Aggression », *American Journal of International Law*, vol. 71, 1977, p. 224