

## LE POUVOIR DE QUALIFICATION DU CONSEIL DE SECURITE

JEAN COMBACAU

*Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris II)*

1. « Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. »

De cet énoncé de l'article 39 de la Charte des Nations Unies, les commentateurs retiennent surtout deux choses : sa deuxième partie, qui a trait à l'action que pourra entreprendre le Conseil une fois constatée la situation contre laquelle il se propose de réagir, et la consistance des modalités possibles de cette situation, et notamment de la menace contre la paix. Ce n'est pas de ces deux questions que j'ai été invité à parler ici, mais du tout-début de l'énoncé, « Le Conseil de sécurité constate l'existence de – ». Ce début, les auteurs l'évoquent habituellement en quelques lignes cursives, pour mettre aussitôt l'accent sur la substance de l'action consécutive et la substance des motifs qui la soutiennent ; ils délaissent ainsi, au moins partiellement, ce qui est l'essence même du mécanisme de l'article 39, l'énonciation préalable de l'existence d'une situation, quelle qu'en soit la consistance, par un organe des Nations Unies titulaire du pouvoir de déclenchement de l'action dont cette énonciation est le support. Il s'agit là d'une opération légale de qualification, d'un type assez particulier cependant, et c'est à elle que sera consacré ce bref commentaire.

2. « *Qualification légale* ». – Il y a qualification dès que le rapprochement de deux éléments dont l'un est un individu singulier, être ou phénomène, l'autre une catégorie prédéterminée de phénomènes ou d'êtres, autrement dit un concept, conduit à déclarer, au terme d'une analyse des caractères du premier, qu'il relève de la seconde ; et qualification légale chaque fois que la catégorie à laquelle il s'agit de rattacher l'individu est constituée par un énoncé de droit, et le rattachement par un acte juridique. On peut toutefois douter de son caractère de qualification, alors même que l'acte qui la

*Jean Combacau*

consacre est bien un acte juridique, lorsque la catégorie est indéterminée, ou faiblement déterminée, comme par exemple l'était initialement la « menace contre la paix », défaut de détermination tenant à ce que la Charte ne définit pas les mots qu'emploie l'article 39 ni ne renvoie à une définition existant par ailleurs. Ce serait pourtant confondre la nature de l'opération, c'est-à-dire sa qualité de qualification, et le degré de consistance du concept par rapport auquel elle s'opère : si la catégorie à quoi il s'agit de rattacher ou non l'individu en cause est identifiée par ses caractères substantiels, et alors même que les mots qui la définissent ne sont pas forcément univoques, comme par exemple la catégorie « acte d'agression » depuis la résolution 3314 de l'Assemblée générale, elle est véritablement « définie », et la qualification consiste à reconnaître dans les éléments composant le phénomène singulier ceux qui caractérisent la catégorie à laquelle on prétend le rattacher ; si à l'opposé, comme dans le cas de la « menace contre la paix », la catégorie n'est pas définie du tout par le texte qui l'institue comme catégorie, ou si les termes mêmes qui la désignent ne permettent pas d'identifier son concept, celui-ci est inconsistant, et se réduit aux mots qui, certes, lui donnent un nom, mais ne permettent pas de lui attribuer un sens ; dans un tel cas, rattacher le phénomène à la catégorie, c'est le nommer et rien de plus ; c'est le rattacher à des mots mais non à une chose que ces mots permettraient d'identifier ; « réalisme » et qualification substantielle dans un cas, « nominalisme » et qualification verbale dans l'autre ; qualification dans les deux hypothèses, dont cependant la fonction est très différente, parce qu'elle n'est pas conditionnée de la même manière par les règles qui l'organisent ; c'est là qu'apparaît le caractère particulier de cette qualification, qui résulte d'un acte juridique, la décision du Conseil de sécurité.

« Acte juridique », il convient néanmoins de s'entendre sur le sens de ces derniers mots. Il n'est pas douteux que, sous réserve des règles qui peuvent déterminer ses conditions de validité externe, relatives par exemple au mode d'adoption de la résolution qui l'incorpore, la constatation des situations de l'article 39 soit entièrement soustraite aux contraintes du droit : mue par des considérations politiques, et exclusivement fondée sur des facteurs politiques, elle ne paraît ainsi, ni par son but ni par ses motifs, s'apparenter à un acte juridique. Son but ? ce n'est, on y reviendra, que de permettre au Conseil de sécurité, mais seulement s'il entend user des moyens qu'il met à sa disposition, de déclencher l'une des actions de maintien ou de rétablissement de la paix suggérées par la suite de l'article 39, actions entre lesquelles – mais ceci ne concerne pas la présente étude – il sera à nouveau libre de choisir sans être en aucune façon borné par une règle de droit. Ses motifs ? ils tiennent à l'existence dans les faits de la situation qu'il lui appartient de « constater » en droit, mais deux facteurs concourent pour donner à son pouvoir d'appréciation un caractère totalement discrétionnaire,