



Ambassadeurs
de la
Jeunesse

Les États face aux crises pandémiques : Quelles solutions pour lutter efficacement ?

*Par Alexandre Negrus,
Juriste en droit international public et européen
Président des Ambassadeurs de la Jeunesse*

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur

© Tous droits réservés, Paris, Ambassadeurs de la Jeunesse, 2020.

Comment citer cette publication :

Alexandre Negrus,
« Les États face aux crises pandémiques : Quelles solutions pour lutter efficacement
? », Ambassadeurs de la Jeunesse, 09 avril 2020.

Ambassadeurs de la Jeunesse
31 Rue de Poissy 75005 Paris
E-mail : contact@ambassadeurs-jeunesse.org
Site internet : www.ambassadeurs-jeunesse.org

Sommaire

Introduction – P.2

Le gouffre persistant entre l'information et la décision politique – P.3

La coopération internationale : facteur déterminant d'une lutte efficace – P.5

Droit international et coopération internationale en matière de trafic illégal
d'espèces sauvages – P.8

Introduction

La crise du Covid-19 est l'objet, depuis plusieurs semaines, de tensions diplomatiques. Symbole de la crise du multilatéralisme, cette pandémie accélère la redéfinition de la donne géopolitique. En date du 08 avril 2020, le département d'État des États-Unis a déclaré sur son compte twitter officiel : « les États-Unis saluent l'appel de la Chine à combattre ensemble la pandémie Covid-19. Nous exhortons Pékin à partager les données sur le virus, à laisser les équipes internationales enquêter sur le début de l'épidémie en Chine et à permettre à ses citoyens de s'exprimer librement. Une vraie coopération demande de la transparence et des actions concrètes, pas [uniquement] de belles paroles ». Le moins que l'on puisse dire est qu'il s'agit d'un style comminatoire, alors que la Chine est accusée d'avoir controuvé les faits.

D'aucuns ont qualifié l'épidémie d'Ebola de « Peste des temps modernes »¹ en raison du grand nombre de décès causés mais aussi pour ce qu'elle a révélé : la défaillance des systèmes de santé. Aujourd'hui, avec la crise du Covid-19, c'est aussi cette impression d'une déficience à l'échelle internationale qui prédomine. Il est par ailleurs acquis qu'une épidémie puisse être perçue comme une menace pour la paix et la sécurité internationales, à l'instar d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies adoptée lors de la crise d'Ebola². Logiquement, c'est par une réponse globale, à l'échelle internationale, que l'on peut lutter efficacement contre une pandémie si dévastatrice que celle du Covid-19.

Beaucoup de questions persistent quant au rôle de l'État en matière de santé publique et de sa responsabilité en la matière. En ce sens, il est évident que bon nombre d'États, au premier rang desquels la France, payent au prix fort le manque d'action politique en matière de prévision et d'anticipation alors même que les alertes ne manquaient pas (I). Par ailleurs, la coopération internationale est un facteur déterminant pour une lutte efficace contre une maladie infectieuse aussi grave (II). La crise du Covid-19 ouvre aussi la voie à une réflexion plus approfondie sur le droit international et la coopération internationale en matière de lutte contre les trafics illégaux d'espèces sauvages (III).

¹ Représentant de la Nouvelle Zélande lors de la réunion du Conseil de sécurité des Nations unies du 18 septembre 2014, cf. *S/PV.7268*, spé. p. 48.

² Résolution 2177 (2014) du Conseil de sécurité des Nations unies, 18 septembre 2014.

I. Le gouffre persistant entre l'information et la décision politique

Le faux procès contre la mondialisation

Depuis de nombreuses années, les organismes – publics ou privés –, groupes de travail - parlementaires, gouvernementaux ou non gouvernementaux – et les services de renseignement qui ont travaillé sur de la planification stratégique ont fait part des risques pandémiques dans leurs rapports³. Que ce soit en France ou à l'étranger, ce risque était assimilé depuis fort longtemps.

À titre liminaire, il est essentiel que l'on soit lucides sur ce qui suit : la mondialisation n'est pas la cause de la crise du Covid-19. Elle est un facteur permettant de l'expliquer, notamment en ce que de nombreux États n'ont pas su se préparer aux menaces qu'elle présente. L'invoquer comme la cause de tous nos maux, y compris ceux dont cet article est l'objet, n'est en aucun cas un argument valable et il convient d'éviter ce faux procès qui lui est fait. Singapour⁴ et le Japon⁵ sont des États ayant accepté le processus de la mondialisation et aujourd'hui, il semble de toute évidence qu'ils luttent bien plus efficacement que la France, l'Italie, l'Espagne ou les États-Unis, eux aussi pleinement intégrés dans la mondialisation. En somme, le fossé qui sépare les États ayant su contenir les ravages du virus et ceux qui ont failli est dû aux différences de doctrines et aux choix stratégiques des États. Il s'agirait donc d'une conclusion bien trop hâtive que de crier à la « démondialisation » car en réalité, pour que les États – en particulier la France – soient mieux préparés aux crises pandémiques, les solutions se trouvent ailleurs.

Les choix stratégiques des États

D'une part, il convient pour les États d'investir dans les « bons » secteurs industriels et stratégiques. D'autre part, il est impératif de remédier au gouffre persistant entre l'information et la décision politique. Depuis le début de la crise liée au Covid-19, bon nombre d'accusations sont formulées à l'encontre des États, accusés de ne pas avoir anticipé ou pris les bonnes mesures de protection de leur population, *a priori* ou *a posteriori*.

Il existe en effet une différence fondamentale entre le fait d'être informé quant à la survenance d'un risque, en l'occurrence pandémique, et le fait de prendre

³ *Deux décennies d'alerte sur une crise pandémique mondiale*, Ambassadeurs de la Jeunesse, Mars 2020.

⁴ H. TESTARD, *Coronavirus : Singapour, un modèle dans la lutte contre la pandémie ?*, Mars 2020.

⁵ K. NISHIMURA-POUPÉE, *Coronavirus : le mystère japonais*, *Le Point*, 23/03/2020, consulté le 08/04/2020.

Ambassadeurs de la Jeunesse

des mesures politiques pour endiguer cette menace. C'est le cœur du débat public que nous devons avoir, afin de ne pas perdre le fil de ce qui pourra nous servir de leçon pour les prochaines années et décennies à venir. En effet, la crise du Covid-19 n'est en rien une carence de l'information et de l'alerte. Le risque pandémique est anticipé depuis de (très) nombreuses années. Nous ne nous inscrivons pas dans une crise de l'anticipation mais dans une crise de l'action politique. Ce gouffre entre l'analyse de l'information transmise par des experts indépendants et/ou par le renseignement et la prise de décision politique est le symbole de notre échec. L'État souverain n'est pas soumis à une obligation d'action pour répondre à la transmission d'une information, aussi pertinente soit-elle. Une autre problématique réside dans le fait qu'entre l'information et la décision politique, s'intercale un autre champ qui est celui de la préparation. En effet, pour que l'information soit transformée en décision politique, il convient pour l'État de se préparer. Là encore, il n'est soumis à aucune obligation juridique dès lors qu'il ne s'agit pas d'une obligation internationale.

L'épidémie de SRAS ou le tournant en matière de pensée stratégique

L'épidémie de SRAS (2002-2003) est considérée comme un tournant en matière de pensée stratégique. Les prospectivistes ont en effet pris en compte cette menace avec beaucoup d'intérêt, au point d'en arriver à des conclusions très réalistes en anticipant ce qui bouleverse actuellement l'ensemble de la communauté internationale⁶. En revanche, c'est sur la façon dont l'information est utilisée au sommet de l'État que l'on peut s'interroger. Les analyses stratégiques n'ont d'importance que si elles « entrent dans le processus de décision politique et affecte la conduite de la politique de l'État [...]. Mais aucune loi n'oblige le décideur à prendre en considération les analyses du renseignement »⁷. L'on comprend bien que le décideur politique n'est contraint par aucune obligation juridique en la matière, ce qui est naturellement fort important pour qu'il reste indépendant et impartial. Si le décideur politique doit rester libre dans ses choix et sur la façon dont il utilise le renseignement, il est en revanche impératif qu'il sache orienter l'action publique sur la base de l'analyse stratégique fournie à toutes les échelles de sorte à ce qu'il ne s'isole pas. C'est ici la première faille pour bon nombre d'États.

L'incarnation de la menace

L'une des explications de ce manque de considération de la menace pandémique réside dans l'incarnation de celle-ci. En effet, le décideur

⁶ A. ADLER, *Le nouveau rapport de la CIA – Comment sera le monde de demain ?*, Pocket, 2010, 311 p.

⁷ F. FIGLIUZZI, *As coronavirus deaths mount, Trump's handling of intelligence warnings looks worse and worse*, March 27, 2020.

Ambassadeurs de la Jeunesse

politique est habitué à agir contre la menace visible. L'on peut citer les grands défis sécuritaires tels que le terrorisme, la criminalité organisée, les conflits armés internationaux et non internationaux, etc. La menace invisible, quant à elle, est plus difficile à appréhender du fait de sa nature, bien sûr, puis du manque d'expérience en la matière. Néanmoins, la menace environnementale, elle aussi invisible, est désormais pleinement considérée par bon nombre d'États. Les virus entrent dans cette catégorie des menaces invisibles et le manque d'expérience politique explique la non-préparation de beaucoup d'États. Vraisemblablement, les précédentes épidémies n'ont pas créé de précédent et n'ont pas permis à certains États de développer une doctrine stratégique efficace pour endiguer une telle menace.

Par ailleurs, la non-localisation d'un virus est un obstacle supplémentaire à surmonter, ce qui implique une nécessaire coopération internationale.

II. La coopération internationale : facteur déterminant d'une lutte efficace

Dans nos développements, il est semble-t-il important de porter un regard sur l'Union Européenne, tant il est impératif de faire la lumière sur bon nombre d'éléments sujets à débats depuis le début de la crise du Covid-19. Aussi, bien au-delà de l'Union, il s'agit de voir dans quelle mesure l'on peut se diriger vers un système de sécurité sanitaire collective.

L'Union Européenne : manque de solidarité ou de coordination ?

On se rend compte aujourd'hui, au détriment de l'intérêt général, de la difficulté à définir une sortie de crise coordonnée à l'échelle européenne. Mauro Ferrari a démissionné de la présidence de l'ERC (European Research Council) un mois après son arrivée en dénonçant son impuissance à trouver une réponse coordonnée à l'échelle européenne pour lutter contre le Covid-19. Cela ne sera pas sans conséquences pour l'Union Européenne.

En dépit de ce constat, il ne faut pas confondre manque de solidarité et absence de réponse coordonnée. Si certains, notamment les partisans de l'Europe des nations, dénoncent à tort un manque de solidarité, ils confondent cela avec un manque de réponse coordonnée. Le véritable enjeu consiste à trouver une voie de coopération. Toute cette agitation, que l'on déplore, est également le signe d'une défaillance en matière de communication de la part de l'Union Européenne elle-même et des médias. Cela ne peut qu'accentuer l'impression d'opacité et d'incapacité du fonctionnement de l'Union Européenne.

Ambassadeurs de la Jeunesse

La première partie des négociations à l'Eurogroupe⁸ entre les ministres des Finances ont symbolisé cette difficulté à s'entendre sur les mesures à prendre pour faire face aux conséquences économiques de la crise pandémique. Le 07 avril 2020, les négociations avaient pour objet de trouver un accord sur un plan de sauvetage de 500 milliards d'euros pour soutenir les économies européennes, grandement en difficulté du fait de la crise. Comme beaucoup de négociations européennes, il est question de trouver un compromis. Force est de constater qu'après seize heures de négociations, aucun compromis ne fut trouvé, la France accusant les Pays-Bas de bloquer les négociations. Ce compromis tant utile a tardé à arriver. Les ministres des Finances européens étaient conscients des risques de l'échec des négociations : une catastrophe politique et humaine, avec un risque de dislocation de l'Union. Finalement, le 09 avril 2020, un accord a été trouvé. Enfin un tournant européen dans cette crise ?

Une sécurité collective mutatis mutandis

La sécurité collective telle que pensée en 1945 avec la Charte des Nations unies correspond à une logique de réciprocité, en vertu de laquelle chaque État s'engage à renoncer à l'usage unilatéral de la force en échange du bénéfice de la mise en place d'une action commune des États-membres sous l'égide de l'ONU ; sans que cela n'affecte le droit naturel de légitime défense des États victimes d'une agression armée. Grâce à un raisonnement par analogie et en faisant preuve d'imagination juridique, Hélène de Pooter a convenu qu'en matière de santé, il existe un système de sécurité sanitaire collective⁹. Elle a ainsi énoncé qu'« en échange de l'abandon du droit d'adopter des mesures sanitaires unilatérales portant une atteinte excessive à la liberté des échanges, chaque État bénéficie de la garantie de la collectivité sous forme d'action commune canalisée par des organes internationaux (l'OMS notamment, mais pas seulement) au cas où une maladie infectieuse menacerait de se propager, sans que cette sécurité sanitaire collective ne porte atteinte au droit des États d'adopter les mesures individuelles nécessaires à la protection de la santé sur leur territoire »¹⁰.

⁸ Réunion mensuelle et informelle des ministres des Finances des États membres de la zone euro, en vue d'y coordonner leurs politiques économiques.

⁹ H. DE POOTER, *Le droit international face aux pandémies : vers un système de sécurité sanitaire collective ?*, Paris, éd. Pedone, 2015, 562.

¹⁰ Entretien de H. DE POOTER avec P. LAURENT, pour le compte de l'Est Républicain, le 21/03/2020.

L'Organisation mondiale de la santé : symbole de l'internationalisation de la santé

La santé est naturellement transfrontière : les maladies ne s'arrêtent pas aux frontières des États. Il allait de soi qu'une réponse internationale fut inévitable. La création de l'Organisation mondiale de la santé (ci-après « OMS »), aujourd'hui fortement critiquée, est la première étape de ce que l'on peut appeler « l'internationalisation de la santé »¹¹. Cette organisation internationale, disposant d'une personnalité juridique propre, symbolise cette vision de la santé publique internationale, dont l'objet est de se diriger vers une « gouvernance globale de la santé »¹². Néanmoins, l'OMS est aujourd'hui le terrain de jeu d'affrontements diplomatiques qui la décrédibilisent. Les États-Unis remettent en cause sa gestion de la crise, lui prêtant une attitude trop favorable à la Chine. Au point que le président des États-Unis, Donald Trump, impavide, ait affirmé étudier une éventuelle suspension des contributions américaines à l'OMS. Soulignons également que certains États exercent parfois des pressions sur le Directeur général de l'OMS pour qu'il ne déclare pas l'urgence de santé publique de portée internationale¹³, en raison des conséquences économiques que cela pourrait provoquer. Fort heureusement, ces pressions n'ont pas empêché cette déclaration. En effet, le comité d'urgence de l'OMS a recommandé, le 30 janvier 2020, de classer l'épidémie du Covid-19 comme une urgence de santé publique de portée internationale. Néanmoins, le retard causé par ce manque de transparence des États est une entrave grave à la lutte efficace contre la propagation des maladies.

Le droit international de la santé : un édifice juridique développé ou en développement ?

La réponse à la question de savoir si le droit international est suffisamment développé en matière de santé publique internationale exige une nuance. Sur les questions de santé, il est vrai que le droit international semble plutôt développé, eu égard aux instruments juridiques¹⁴, mécanismes¹⁵ et organismes existants. Cependant, il est certain que l'édifice juridique en

¹¹ L. BALMOND, « Sécurité sanitaire et sécurité collective », paru dans PSEI, Numéro 3, Etudes de paix et de sécurité européenne et internationale, Sécurité sanitaire et sécurité collective, mis en ligne le 03 avril 2016, URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=858>.

¹² Allocution de la Directrice de l'OMS sur la gouvernance mondiale de la santé : 18 mois après la flambée Ebola, Londres, <http://www.who.int/dg/speeches/2015/18months-after-ebola-outbreak/fr/>.

¹³ Le Règlement sanitaire international (RSI) adopté en 2005, définit cette urgence comme « un événement extraordinaire dont il est déterminé qu'il constitue un risque pour la santé publique dans d'autres États en raison du risque de propagation internationale de maladies et qu'il peut requérir une action internationale coordonnée ».

¹⁴ Par ex. le Règlement sanitaire international (RSI) adopté en 2005 par l'Assemblée mondiale de la santé.

¹⁵ La Banque Mondiale a créé en 2016 un Mécanisme de financement d'urgence en cas de pandémie (le Pandemic Emergency Financing Facility).

matière de protection internationale n'est pas à la hauteur des enjeux en matière de sécurité sanitaire. Si les instruments adoptés au sein de l'OMS¹⁶, de l'ONU¹⁷, d'organisations inter-gouvernementales¹⁸ et autres accords dans le cadre de l'OMC¹⁹ sont clairement des indices de la mise en place progressive d'un système de sécurité sanitaire collective, nous sommes encore loin du compte en termes d'efficacité et de résultats. Cela s'explique par le manque de développement de certains États, qui ne sont pas, à ce jour, en mesure de détecter et d'évaluer les cas de maladies infectieuses. Les craintes de conséquences économiques néfastes par certains États, comme évoqué ci-avant, sont également une explication des failles en la matière.

À court terme, pour renforcer l'efficacité de la riposte en matière de propagation d'une maladie infectieuse, il convient de développer ce que l'on peut appeler des outils d'alerte précoce. Cela consisterait à renforcer la transparence des États sur leur situation sanitaire et leurs moyens pour endiguer une maladie infectieuse. À moyen et long terme, il conviendrait de trouver un accord pour instaurer ce que l'on pourrait appeler un « Fonds international d'assistance » en cas de graves pertes économiques suite à une pandémie.

III. Droit international et coopération internationale en matière de trafic illégal d'espèces sauvages

La création d'un Tribunal sanitaire international : une incantation chimérique ?

Toute grande crise internationale est suivie d'un lot de propositions, y compris juridiques. La crise du Covid-19 n'échappera pas à la règle. D'aucuns ont déjà commencé à formuler des propositions, dont certaines ne sont que des incantations chimériques. Une poignée d'experts - médicaux, non juristes – avancent l'idée d'un Tribunal sanitaire international. Derrière cette revendication fort ambitieuse mais non pragmatique, on ne peut que soulever les habituels mais inévitables arguments lorsqu'une telle question de pose : sur quelle base juridique une telle juridiction serait-elle créée ? Quel serait le champ d'application des prétendus statuts instituant cette juridiction ? Quel serait le mode de fonctionnement dudit tribunal ? Qui y siégerait et à quel endroit ? Par ailleurs, les mêmes qui prônent aujourd'hui la création d'un Tribunal sanitaire international avancent l'idée de « sanctions » visant les pays dans lesquels des marchés sauvages sont identifiés. Or,

¹⁶ Règlement sanitaire international et Cadre de préparation en cas de grippe pandémique.

¹⁷ Résolutions de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social.

¹⁸ GLEWS, GF-TADs, OFFLU.

¹⁹ GATT, Accord SPS et Accord sur les ADPIC.

Ambassadeurs de la Jeunesse

évoquer des sanctions à ce stade est contre-productif dans la mesure où la création d'une juridiction internationale ou internationalisée requiert un consensus et un accord des États pour espérer une coopération efficace. Brandir la menace de sanctions, en l'espèce, ne va qu'amoindrir toute chance d'aboutissement. Au-delà de cette question de sanctions, le projet semble compromis pour toutes les raisons évoquées auparavant.

Les carences de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages

Si les trafics sont d'abord le fait de réseaux mondiaux de criminalité organisée, les États ont formalisé la lutte en la matière avec la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages (CITES)²⁰. Cette Convention a pour objet de lutter contre le commerce illégal d'espèces menacées, un fléau aux conséquences néfastes touchant principalement l'Afrique et l'Asie. Cependant, un certain nombre de carences sont identifiées, à commencer par les États qui ne respectent pas leurs obligations internationales. En effet, certains signataires font preuve de passivité et d'inaction. Cela compromet évidemment l'objet de la Convention et sa finalité. Aussi, l'une des principales problématiques réside dans le manque de moyens des douaniers et agents en charge de son application, ce qui réduit considérablement leur efficacité et leur capacité à endiguer le commerce illégal d'espèce sauvages. Ce manque de moyens, couplé à la politique de l'autruche de certains États, laisse place à une certaine impunité des États qui violent délibérément la Convention.

Le rôle d'Interpol et de l'Organisation mondiale des douanes

Il semble en réalité difficile d'imaginer une telle juridiction, qui risque de ne devenir qu'un souvenir évanescant pour ses partisans. En dépit de cela, nous ne devons pas occulter la sanction des trafics d'animaux sauvages et de leur vente sur des marchés, qui sont le fait de réseaux de trafiquants transnationaux. En effet, il existe des solutions pour lutter contre ce fléau qui, précisons-le, est international. Interpol et l'Organisation mondiale des douanes travaillent déjà efficacement en la matière, grâce à des actions coordonnées et de grande ampleur à travers le monde. Grâce à des équipes internationales d'enquêteurs, une coopération et une coordination efficaces, de nombreux suspects sont arrêtés à travers le monde notamment en 2017, 2018 et 2019. Suite au démantèlement d'un trafic en 2018, Interpol déclarait que « [c]es groupes opèrent à travers des réseaux criminels mondiaux complexes. Portés par le profit, leurs activités peuvent avoir des

²⁰ Signée le 03 mars 1973 à Washington et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1975. En date du 09 mars 2020, 183 États l'ont signée.

Les États face aux crises pandémiques : Quelles solutions pour lutter efficacement ?

Ambassadeurs de la Jeunesse

impacts économiques, sociaux et environnementaux dévastateurs »²¹. Sans oublier les risques sanitaires et la propagation de maladies infectieuses dont un certain nombre d'animaux sauvages peuvent être porteurs.

²¹ E. JACOB, « Un important trafic mondial d'animaux sauvages démantelé », Le Figaro, 20/06/2018, consulté le 09/04/2020.