



UQAM

INSTITUT D'ÉTUDES
INTERNATIONALES
DE MONTRÉAL

WWW.IEIM.UQAM.CA

Les instruments du droit international dans la lutte contre les pandémies

Regards de l'IEIM | Mai 2020

Dans une [tribune publiée le 20 mars 2020](#), António Guterres, le secrétaire général de l'Organisation des Nations unies (ONU), déclarait à propos de la contagion du nouveau coronavirus (SRAS-CoV-2) : « Nous sommes confrontés à une crise sanitaire planétaire comme l'Organisation des Nations unies n'en a jamais connue en 75 ans d'histoire – une crise qui propage la souffrance dans toute l'humanité, met en péril l'économie mondiale et bouleverse la vie de tout un chacun [...] ; les mesures prises au niveau national ne permettront pas de remédier à la crise, dont l'ampleur et la complexité ont un caractère international ». Si la dimension mondiale de cette crise ne fait aucun doute, qualifiée à ce titre de [pandémie par l'Organisation mondiale de la santé \(OMS\)](#) le 11 mars 2020, il apparaît en conséquence indispensable de rechercher des solutions qui s'inscrivent précisément à l'échelle transnationale.

En plus de concerner un ensemble de domaines – du politique, à l'économique en passant par le social, pour ne citer que ceux-là – les répercussions de cette crise inédite touchent également la quasi-totalité des États ([plus de 170](#), au 9 mai 2020). Dans ces conditions, comme le rappelle [le professeur à l'Université de Georgetown Matthew Kavanagh](#), « le manque de coopération attise la pandémie au lieu de la combattre » et les mesures prises individuellement par chaque État (confinement, mise en quarantaine, couvre-feu, état d'urgence sanitaire, fermetures des frontières, etc.) ne suffisent pas. Face à l'urgence sanitaire qui exacerbe aussi les inégalités sociales à l'intérieur des États, une réponse coordonnée et multilatérale s'avère indispensable. Or, les politiques mises en œuvre jusqu'à présent ont *ipso facto* mis en exergue le rôle du droit dans le contexte des pandémies, et en l'occurrence celui du droit international qui régit la coopération et le multilatéralisme étatique au sens large. Ainsi, est-il opportun de se questionner sur l'aptitude du droit international à répondre aux phénomènes des pandémies dans ce contexte de repli des États-nations, de prise de mesures unilatérales défiant certains principes et règles du droit international.

Ce faisant, cet article vise à examiner **la portée et les limites de l'édifice juridique encadrant la coopération internationale en situation de crise sanitaire mondiale**. Cette contribution montre d'abord que **le droit international des pandémies est un droit fragmenté et dispersé dans un ensemble épars d'instruments et de mécanismes**. Il s'agit ensuite d'examiner **les défis que pose la mise en œuvre de ces instruments et mécanismes, en ce compris les réponses qui ont été apportées au covid-19**.

Diversité et variété des instruments du droit international dans la lutte contre les pandémies

D'emblée, il convient de rappeler que la [Charte des Nations unies](#), entrée en vigueur le 24 octobre 1945, constitue l'une des principales matrices normatives et institutionnelles des instruments (de coopération) du droit international dans la lutte contre les pandémies, parmi lesquels l'on retrouve le cadre juridique particulier de l'OMS et les autres corpus juridiques applicables dans les situations pandémiques.

La charte des Nations Unies comme fondement juridique : l'affirmation du principe de coopération

L'un des buts des Nations Unies, selon l'article premier alinéa 1 de sa Charte, est de « réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion ». Cette disposition est complétée par celles du chapitre IX de la Charte dont l'article 55 (b) indique qu'en vue d'atteindre l'objectif de coopération économique et sociale internationale, les Nations Unies favoriseront « la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation ». Les dernières dispositions pertinentes de la Charte en matière de pandémie se retrouvent, il nous semble, dans son chapitre VII, consacré aux actions en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression, et son chapitre X, relatif au Conseil économique et social. De ce cadre onusien résulte l'ensemble des instruments pertinents suivants :

Le cadre juridique particulier de l'OMS

Le droit international de la santé applicable aux pandémies est régi principalement par le Règlement sanitaire international et le cadre de préparation en cas de grippe pandémique pour l'échange de virus grippaux et l'accès aux vaccins et autres avantages.

Le [Règlement sanitaire international](#) révisé de 2005 (RSI) est le fruit de la coopération au sein de l'Organisation mondiale de la santé, une agence spécialisée des Nations Unies rattachée à son Conseil économique et social. Adopté par la cinquante huitième Assemblée mondiale de la Santé (« [organe décisionnel suprême de l'OMS](#) ») le 23 mai 2005, l'objet et la portée du RSI consistent, à la lecture de son article 2, à « prévenir la propagation internationale des maladies, à s'en protéger, à la maîtriser et à y réagir par une action de santé publique proportionnée et limitée aux risques qu'elle présente pour la santé publique, en évitant de créer des entraves inutiles au trafic et au commerce internationaux ». Enrichi par une série d'innovations telles que l'extension de son application à toute « pathologie humaine ou affection, quelle qu'en soit l'origine ou la source, ayant ou susceptible d'avoir des effets nocifs importants pour l'humain » ; « l'obligation pour les États Parties de notifier à l'OMS les événements susceptibles de constituer une urgence de santé publique de portée internationale conformément aux critères définis » ; ou encore « la protection des droits de l'homme pour les voyageurs et autres personnes », le RSI constitue le référentiel international en matière de lutte contre les pandémies.

Le RSI est juridiquement contraignant et il remplace au terme de son article 58 plusieurs accords et règlements sanitaires internationaux précédents. Il prescrit une litanie de mesures (surveillance, article 5; notification, article 6; communication d'informations en cas d'évènements inattendus ou inhabituels, article 7; consultation, article 8; collaboration et assistance, article 44, etc.) visant à faire face aux pandémies en privilégiant la coopération. Tandis que la mise en œuvre du RSI « est guidée par le souci de son application universelle en vue de protéger l'ensemble de la population mondiale de la propagation internationale des maladies » (article 3, §3), son opérationnalisation, elle, permet de déterminer les rôles, les responsabilités et comment les différentes institutions et acteurs agissent de concert et coordonnent l'action de riposte à la pandémie aux différents échelons concernés. Selon Jean Salmon, « le RSI vient ainsi codifier des pratiques que l'OMS a commencé à mettre en œuvre à partir de 1997 en mettant sur pied son réseau « alerte et action » »¹.

Ensuite, le [cadre de préparation en cas de grippe pandémique pour l'échange de virus grippaux et l'accès aux vaccins et aux autres avantages](#)

constitue le second pan du cadre juridique particulier de l'OMS. Adopté par la soixante quatrième Assemblée mondiale de la Santé et communément appelé cadre PIP (« Pandemic Influenza Preparedness »), ce cadre est entré en vigueur le 24 mai 2011 et « rassemble les États Membres, l'industrie, d'autres parties prenantes et l'OMS en vue de l'application d'une méthode mondiale de préparation et de réponse en cas de grippe pandémique ». De par sa composition, ce cadre révèle l'agentivité multiple qui caractérise l'approche multilatérale et holiste de la santé publique mondiale. Ses principaux objectifs consistent à « améliorer et renforcer l'échange de virus grippaux susceptibles de générer une pandémie humaine et permettre, entre autres, un accès plus prévisible, efficace et équitable dans les pays ayant besoin de vaccins et de médicaments capables de sauver des vies lors de futures pandémies ». Outre ce cadre PIP intégré dans le [Guide de l'OMS pour la prise de décisions éclairées et harmonisation, à l'échelle nationale et internationale, de la préparation et la réponse en cas de grippe pandémique](#), d'autres instruments juridiques pertinents existent, notamment en droit international des droits de la personne.

« Outre les instruments juridiques de l'OMS, notamment le Règlement sanitaire international, le corpus des droits humains offre un éclairage pertinent sur la manière dont le droit international peut apporter des éléments de réponse à une situation de pandémie ».

Quelques autres règles du droit international encadrant les situations de pandémie

S'il y a un droit humain qui vient à l'esprit à l'évocation de la pandémie de la COVID-19, il s'agit bien du droit à la santé bien qu'il soit établi depuis la [Déclaration et le programme d'action de Vienne de 1993](#) que tous les droits humains sont « indissociables, interdépendants et intimement liés ». À cet égard, le corpus juridique des droits humains offre des éléments appropriés pour répondre à une situation pandémique.

¹ Salmon, Jean, « Rapport introductif » dans Mehdi, Rostane et Maljean-Dubois, Sandrine (dir.), *La société internationale et les grandes pandémies*, Paris, Pedone, 2007, p. 36.

En premier lieu, les droits dits de la « deuxième génération » -- pour reprendre l'expression de Karel Vasak² -- se définissent comme « des droits économiques, sociaux et culturels ou droits de l'homme, situés socialement et politiquement, fondés sur les concepts d'égalité et de justice sociale. A ces droits issus de la tradition socialiste, puis repris par l'idéologie marxiste correspondent des obligations de faire propre à l'État providence... »³. C'est dans cette catégorie de droits que se situe le droit à la santé reconnu par l'article 12 du [Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels](#) de 1966 en ces termes : « 1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre. 2. Les mesures que les États parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer : [...] c) La prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies ».

En second lieu, on peut penser à toutes les règles qui prohibent la discrimination telles que la [Convention internationale sur toutes les formes de discrimination raciale](#) (1965, article 5, §e, (iv)) ; la [Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes](#) (1979, article 11, §1, (f) et article 12) ; la [Convention relative aux droits de l'enfant](#) (1989, article 24, §2, (c)). Ces règles sont censées empêcher, sinon réduire la marginalisation et la précarisation consubstantielles aux mesures d'exception prises pour faire face à la pandémie. A ces règles on peut adjoindre celles prescrivant le respect de la dignité humaine qui rejoignent du reste, l'article 3 §1 du RSI qui dispose que : « le présent Règlement est mis en œuvre en respectant pleinement la dignité des personnes, les droits de l'homme et les libertés fondamentales ».

C'est également dans le régime juridique applicable aux droits humains que l'on retrouve les règles concernant les dérogations, restrictions et limitations aux droits garantis (état d'urgence (sanitaire), restrictions à la liberté d'aller et de venir, confinement, réquisitions, etc.). Par exemple, selon l'article 4 §1 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#), « dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale ».

Enfin, sous ce registre, il convient de noter que d'autres branches du droit international telles que le droit de l'environnement (en vertu des principes de précaution, de prévention, du droit à un environnement sain, etc.), le droit au développement (au regard du droit des peuples, du concept de *sécurité humaine* défini dans un [rapport du Programme des Nations unies pour le développement \(PNUD\) en 1994](#), etc.), le droit de la propriété intellectuelle (domaine pharmaceutique), le droit humanitaire, le droit du commerce international, etc. fournissent également des éléments pertinents dans la réponse à une pandémie comme celle de la COVID-

² Éminent juriste tchèque, spécialiste des droits humains, et conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies pour la science, l'éducation et la culture (UNESCO), il développa l'idée de trois générations de droit en novembre 1977. Vasak Karel, « A 30-year struggle; the sustained efforts to give force of law to Universal Declaration of Human Rights », *Le Courier de l'UNESCO*, (11), 1997, pp. 29-32. Accessible en ligne : <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000074816.nameddest=48063> [consulté le 11 mai 2020]

³ Salmon, Jean, « Rapport introductif », *Op. Cit.*, p. 39, note 77.

19. Sans aucune prétention à l'exhaustivité, l'on peut maintenant analyser les défis que pose la mise en œuvre de cette mosaïque d'instruments offerts par le droit international.

Les défis de la mise en œuvre des instruments internationaux par une situation pandémique

En dépit de cette panoplie d'instruments que nous venons de répertorier, cinq mois après l'apparition du premier cas officiel de coronavirus en Chine (le 8 décembre 2019), on peut légitimement interroger l'efficacité, somme toute relative, de ces outils juridiques tant la résorption totale de cette pandémie semble lointaine. Si la coopération et la solidarité sont mises de l'avant par la plupart des instruments abordés, leur réalisation se heurte cependant à la souveraineté des États et à leurs intérêts divergents.

La résurgence des vellétés souverainistes des États au prisme d'une mondialisation atone

Alors que la Charte des Nations unies semblait avoir créé un bon alliage entre la nécessité de reconnaître l'égalité souveraine des États (article 2 §1) et celle de la coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale (article 1), la gestion de crise provoquée par la pandémie a conduit à un repli des États-nations par la reconnaissance prioritaire de la souveraineté. Une critique des instruments du droit international dans la lutte contre les pandémies passe nécessairement par la prise en compte de ces deux pôles qui soutiennent l'ordre juridique international. De ce fait, le droit de coordination qu'était devenu le droit international, s'amenuise à l'épreuve de la crise actuelle, laissant resurgir le droit de la coexistence pacifique qu'il était au début du 20^{ème} siècle.

« Au « Nous, peuples des Nations Unies » du préambule de la Charte, s'est substitué face au coronavirus un « Je », incarné par chaque État réaffirmant sa souveraineté et sa volonté de protéger en priorité sa population ».

Cette résurgence des vellétés souverainistes des États annihile les efforts de coopération et de solidarité promus par les différents instruments, tandis que la coopération devrait favoriser la prise de mesures concertées et une meilleure protection des populations et de leurs droits humains. Par exemple, [dans une adresse à la nation le mercredi 11 mars](#), Donald Trump a annoncé la fermeture des frontières américaines pour une durée de 30 jours à tout vol provenant de l'Europe à l'exception du Royaume-Uni : « J'ai décidé de mener plusieurs actions fortes, mais nécessaires pour protéger la santé et le bien-être de tous les Américains, afin d'éviter que de nouveaux cas atteignent notre territoire ». Le président français Emmanuel Macron, quant à lui, déclarait « être en guerre » contre le coronavirus lors d'une allocution télévisée le 16 mars 2020. On pourrait ainsi multiplier les exemples en se référant aux discours d'autres chefs d'État ou de gouvernement. Faut-il le rappeler, les préjudices causés par de telles mesures unilatérales aux ressortissants étrangers, par exemple, sont incommensurables et auraient pu être évités par plus de consultation et de coordination entre États.

On voit bien qu'au « Nous, peuples des Nations Unies » du préambule de la Charte, s'est substitué face au coronavirus, un « Je » incarné par chaque État réaffirmant sa souveraineté et sa volonté de protéger en priorité sa population. Le RSI en son article 3 §4 ne prévient-t-il pas à ce propos qu'« en application de la Charte des Nations et des principes du droit international, les États ont

le droit souverain de légiférer et de promulguer la législation en vue de la mise en œuvre de leurs politiques en matière de santé » ? Faut-il pour autant privilégier la souveraineté nationale au détriment de la coopération multilatérale ?

Dans le sillage des États-Unis, quasiment tous les États ont fermé leurs frontières, réduisant par conséquent la mobilité internationale des personnes, des biens et des services, mettant provisoirement en suspens les flux de la mondialisation. Ainsi, [selon le politologue Jan Zielonka](#), « de Madrid à Paris, de Berlin à Varsovie, l'État-nation semble connaître une incroyable renaissance. Les frontières sont de retour, et avec elles l'égoïsme national. Chaque gouvernement national se concentre sur son propre peuple, et chacun prétend être mieux préparé que ses voisins pour faire face à la crise du coronavirus ». De toute évidence, ces dynamiques politiques ne favorisent ni la solidarité ni la coopération intergouvernementale qui sont pourtant des *conditions sine qua non* à l'effectivité des instruments du droit international dans la lutte contre les pandémies.

Le repli des États constitue un obstacle important à la coopération et l'efficacité des instruments du droit international, en même temps qu'il attise la suspicion et les accusations entre États : la crise sanitaire mondiale a ainsi servi de catalyseur à la [rivalité sino-américaine](#), qui en retour a alimenté de la méfiance voire de la défiance envers l'OMS, dont [le directeur est suspecté de défendre les intérêts de la Chine](#). Au titre des autres règles, l'un des principaux défis concerne l'arbitrage de différents droits concurrents : protection du droit à la santé contre protection du droit à la vie privée, mesures de distanciation sociale contre liberté d'association et de réunion, confinement contre liberté de mouvement, etc.

Le mutisme du Conseil de sécurité

L'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution adoptée par consensus intitulée [Solidarité mondiale pour lutter contre la maladie de coronavirus 2019](#), affirmait son « attachement à la coopération internationale et au multilatéralisme et son ferme soutien au rôle central du système des Nations unies dans la réponse mondiale à la pandémie ». De leur côté, les États membres exprimaient « une grande préoccupation [vis-à-vis de] la menace pour la santé, la sécurité et le bien-être des êtres humains » causée par la pandémie. Toutefois, une réaction du Conseil de sécurité se fait toujours attendre.

Le Conseil de sécurité a pourtant admis [la propagation des maladies comme un enjeu majeur pour la paix et la sécurité internationale](#), lors d'une décision historique sur le VIH/SIDA le 10 janvier 2000. Plus récemment, dans [sa résolution 2177 du 18 septembre 2014](#) adoptée à l'unanimité, le Conseil de sécurité a estimé que « l'ampleur extraordinaire de l'épidémie d'Ébola en Afrique constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales ». Alors que le virus Ébola était circonscrit dans quelques pays africains seulement, la crise sanitaire mondiale due à la propagation de la COVID-19 devrait également, et de manière logique, constituer une menace à la paix et à la sécurité internationales. Il s'agit ici d'un simple raisonnement *a fortiori*.

Peut-être que les répercussions de la pandémie actuelle sur la paix et la sécurité internationales ne sont pas assez tangibles pour mobiliser une action du Conseil de sécurité. Les [plus récentes réunions du Conseil](#) (réalisées par visioconférence) concernent des situations de conflits armés qui durent souvent depuis plusieurs années (Syrie, Libye, Sud-Soudan, etc.). L'inertie du Conseil

de Sécurité peut probablement s'expliquer par la priorité que les États accordent à leur gestion de crise nationale, ou par la dimension éminemment politique de l'entreprise de qualification d'une situation de menace à la paix et à la sécurité internationales, ou encore par la crainte du veto qui pèse sur la conduite des négociations ; quoiqu'il en soit, le Conseil de sécurité de l'ONU dispose de moyens d'action pour une lutte efficace contre les pandémies⁴.

Il serait utile que le Conseil de sécurité de l'ONU adopte un texte soulignant la portée disruptive de la crise sanitaire mondiale et surtout les effets pervers que peuvent engendrer des mesures exceptionnelles (instauration d'état d'exception) sur différents processus électoraux à venir, avec des risques de tensions politiques dans différents pays. En définitive, force est de constater que les instruments du droit international se révèlent simplement des moyens parmi d'autres dans les luttes contre les pandémies, y compris celle de la COVID-19. Le droit international est marqué par des solidarités et des coopérations imparfaites « semblant relever davantage de l'opportunité que d'une réelle communauté »⁵. Cela dit, la solidarité et la coopération en temps de pandémie sont perfectibles.

⁴ Okila, Vink D., « Conseil de sécurité et renforcement de la lutte contre les pandémies en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 46, (2), 2016, p. 311 et suivantes.

⁵ Couture-Ménard, Marie-Ève et Pavot, David, « Introduction : les pandémies et le droit », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 46, (2), 2016, p. 259.

Institut d'études internationales de Montréal
Université du Québec à Montréal
400, rue Sainte-Catherine Est
Bureau A-1540, Pavillon Hubert-Aquin
Montréal (Québec) H2L 3C5
514 987-3667
ieim@uqam.ca
www.ieim.uqam.ca



Auteur

Touwendé Roland Ouédraogo⁶

⁶ L'auteur tient à remercier Sa Benjamin Traorié, Mahamady Ouédraogo et Samson Dabiré pour la relecture de la première version de ce texte.