



## Le Conseil de Sécurité des Nations Unies face à la pandémie de Covid-19 : pourquoi ce silence ?<sup>1</sup>



**Louis BALMOND**

Professeur émérite au laboratoire CDPC - UMR CNRS 7318 DICE - Faculté de droit de l'Université de Toulon

Temps de lecture : 12 minutes



© Crédit photo : Nations Unies

### I. Introduction

On aura compris, depuis cinq mois, que la pandémie de Covid-19 est une crise à la dimension universelle, les chiffres en témoignent, et que les États, leurs dirigeants en appelant en substance qui à Churchill (« *Blood Sweat and Tears* ») qui à Clémenceau (« *Je fais la guerre* »), lui ont déclaré la guerre, sans d'ailleurs montrer trop de discernement quant à l'utilisation du terme.

Ces deux caractéristiques conduisaient à penser que l'organisation universelle par excellence qu'est l'Organisation des Nations Unies, expression la moins imparfaite de la Communauté Internationale et qui a placé la paix internationale au cœur de son projet, s'emparerait du sujet, notamment par l'intermédiaire de ses deux organes décisionnels, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité.

Ce dernier, pourtant investi par l'article 24 de la Charte, de la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et devant, par voie de conséquence, faire face à la « guerre mondiale » déclarée par la COVID-19, est resté jusqu'à présent muet. Ce silence a été vivement critiqué, par les États, notamment ceux qui n'étaient pas membres du Conseil, par les ONG, la presse, une partie de la doctrine, voire, à demi-mot, par le Secrétaire général des Nations unies lui-même. Il importe néanmoins de tenter d'apprécier ce silence à sa juste mesure en le replaçant dans le contexte actuel des relations internationales. Il apparaîtrait sans doute alors que si le système des Nations unies a eu la volonté et la capacité de répondre à la crise sanitaire, seul le Conseil de sécurité s'est trouvé dans l'impossibilité d'agir pour des motifs n'ayant trait qu'indirectement à la crise de la Covid-19. Cela conduit à s'interroger une fois de plus sur le rôle que cet organe peut jouer dans le maintien de la paix.

### II. La réponse du système des Nations unies à la pandémie de Covid-19

Le système des Nations Unies dans son ensemble, l'ONU ainsi que les institutions spécialisées et les agences qui lui sont liées, s'est mobilisé, chaque institution agissant pour lutter dans son domaine contre la pandémie en recourant aux moyens de sa compétence.

#### II.1. Les institutions spécialisées et les agences de l'ONU face à la pandémie de Covid-19

Les initiatives et les actions conduites par le système des Nations Unies ont été très nombreuses<sup>2</sup> et il sera très utile de les examiner avec attention lorsque seront tirés tous les enseignements de cette crise. Si l'on considère les institutions spécialisées, on peut noter ainsi, parmi de multiples exemples, l'action du Fonds Monétaire International dont les capacités d'aide d'urgence ont été doublées pour atteindre 100 milliards de dollars pour aider les pays membres à surmonter la crise<sup>3</sup> ou celle de l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique aidant des dizaines de pays à utiliser une technique dérivée du nucléaire appelée « RT-PCR en temps réel » pour détecter le nouveau coronavirus, en leur fournissant le matériel, les orientations et la formation nécessaires<sup>4</sup>. Pour sa part, l'UNESCO, s'est mobilisée contre la désinformation sur la pandémie et sur la lutte contre la déscolarisation en lançant une coalition pour les jeunes déscolarisés<sup>5</sup> et le Programme des Nations Unies pour le Développement

1 Mis en ligne le 5 juillet 2020 sur <http://revel.unice/psei>

2 On peut les retrouver sur <https://www.un.org/fr/coronavirus>

3 La Tribune, 7 mai 2020

4 <https://www.iaea.org/fr/newscenter/multimedia/videos/rt-pcr-temps-reel-covid-19> ; 29 avril 2020

5 <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/coronavirus-l-unesco-lance-une-coalition-pour-les-jeunes-descolarisés-20200326>

sur le soutien aux systèmes de santé, aux moyens de subsistance, à l'engagement communautaire et à la cohésion sociale des États<sup>6</sup>. Parmi ces institutions internationales, l'action de l'Organisation Mondiale de la Santé, (OMS) a été naturellement particulièrement visible<sup>7</sup> et observée. Elle a été à plusieurs reprises critiquée et celle de son Directeur général parfois mise en cause. Une fois la crise passée, il sera indispensable d'apprécier l'action de l'OMS et d'en tirer les conséquences, éventuellement en amendant ses actes constitutifs. Ses États membres l'ont d'ailleurs admis en adoptant lors de la 75<sup>e</sup> Assemblée générale de la santé, le 19 mai 2020, une résolution demandant « une évaluation indépendante » de la réponse internationale à la pandémie de Covid-19<sup>8</sup>. Proposée par l'Union européenne et adoptée par consensus, elle prévoit de lancer « dès que possible » une enquête sur les origines du Covid-19 et sur la réponse internationale. Celle-ci devra permettre une évaluation « impartiale, indépendante et complète » de l'action internationale « coordonnée par l'OMS », ce qui conduira donc à examiner outre l'action de l'OMS, les réponses apportées par les différents États. Elle examinera les enseignements tirés de la réponse apportée, en vue d'améliorer « les capacités mondiales de prévention, de préparation et de riposte face aux pandémies ». Cette enquête permettra d'identifier la source du virus et éventuellement la voie de transmission du coronavirus à l'homme<sup>9</sup>.

À une crise sanitaire universelle, il a donc été répondu par une action universelle dans laquelle les organes de l'ONU étaient aussi appelés à jouer un rôle particulier. Ce fut le cas du Secrétaire général et de l'Assemblée générale, mais non du Conseil de sécurité.

## **II.2. Le Secrétaire général et l'Assemblée générale des Nations Unies face à la pandémie de Covid-19**

### **II.2.1. Le Secrétaire général**

Au sein de l'Organisation des Nations Unies le Secrétaire général, M.Gutierrez, s'appuyant sur les prises de position de la société civile et sur des sondages qui mettaient en évidence le besoin d'une forte coopération internationale, a été particulièrement actif pour tenter de faire bouger le système, c'est-à-dire les États membres, et leur faire comprendre que la solidarité et la coopération internationale étaient un impératif pour vaincre la pandémie. Le Secrétaire général des Nations Unies, a en particulier lancé un appel, le 23 mars 2020, pour exhorter les « factions armées » du monde entier à déposer leurs armes afin de donner aux populations des zones en conflit une meilleure chance de lutter contre le COVID-19<sup>10</sup>. On aurait pu s'attendre à ce que, sur un terrain qui lui est familier puisqu'à de nombreuses reprises, il a su imposer un cessez-le-feu entre des Parties en conflit et l'accompagner d'une menace de mesures de contrainte, le Conseil de sécurité intervienne, mais il a laissé le champ libre au Secrétaire général. Ce dernier, abordant une question touchant directement aux conflits armés et au maintien de la paix avec des instruments juridiques limités, a cependant obtenu un résultat significatif puisqu'un nombre important de pays ont accepté de répondre à son appel<sup>11</sup>.

### **II.2.2. L'Assemblée générale**

Mais c'est l'Assemblée générale qui s'est faite remarquer en comblant au moins partiellement le vide laissé par le Conseil de sécurité. Elle y était naturellement conduite pour plusieurs raisons. D'abord, il lui est reconnu par la Charte le pouvoir de discuter « toutes questions ou affaires entrant dans le cadre de la Charte ». Plus précisément, elle peut aussi bien « étudier les principes généraux de la coopération pour le maintien de la paix » (art.11) que « développer la coopération internationale... dans le domaine de la santé publique » (art.13). Cette action lui permet d'agir sur la construction d'une paix structurelle, notamment dans des domaines touchant à la sécurité humaine comme les questions de santé. Ensuite, du fait de sa composition et du poids numérique qu'y occupent les petits États, elle est sensible aux grandes questions de société et la santé est l'une d'entre elles. De plus, réunissant tous les États sur un pied d'égalité contrairement au Conseil de sécurité, elle n'est pas menacée par l'éventuel blocage de son processus de décision d'autant qu'elle n'adopte pas d'actes ayant une portée obligatoire. Elle se prononce par consensus, à défaut par un vote. Enfin, elle peut arriver qu'elle se trouve sur un certain nombre de sujets en concurrence voire en opposition avec le Conseil de sécurité. Il y a naturellement entre les deux organes un jeu de pouvoir qui fait que la place abandonnée par l'inaction de l'un sera occupée par l'autre ou, au moins, il s'y efforcera. Ces trois raisons la poussaient à agir face à la pandémie de Covid-19 et au vide laissé par le Conseil. Néanmoins, confrontée aux contraintes objectives pesant sur son fonctionnement du fait de la pandémie, l'Assemblée Générale devra modifier sa procédure de prise de décision. Cela n'empêchera pas les États membres d'adopter dans ce cadre deux résolutions rendues encore plus significatives par le silence du Conseil de sécurité.

#### **II.2.2.1. L'aménagement de la procédure d'adoption des résolutions devant l'Assemblée générale des Nations Unies**

En temps normal, les résolutions de l'Assemblée générale sont adoptées au terme d'un travail diplomatique reposant sur une négociation menée par les délégués des États membres, le plus souvent au siège des Nations Unies. Cette méthode habituelle de travail ne pouvait être utilisée du fait de l'impossibilité d'accéder aux locaux de l'ONU à cause du confinement. Dès lors, sur la base de consultations menées avec les États membres, la présidence de l'Assemblée générale a proposé un projet de décision qui a été adopté le 27 mars 2020 et renouvelé successivement

6 <https://www.undp.org/content/undp/fr/home/coronavirus.html>

7 Et l'on peut la suivre sur « Flambée de maladie à Coronavirus (COVID-19) » <https://www.who.int/fr/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>

8 Résolution de l'Assemblée mondiale de la santé, 19 mai 2020 <https://news.un.org/fr/story/2020/05/1069152>

9 Le 18 mai, le Directeur général de l'OMS, s'était engagé, à lancer « au moment approprié » une évaluation indépendante sur la gestion de la pandémie de Covid-19 portant sur « la totalité de la réponse par tous les acteurs, de bonne foi », chaque Etat devant examiner sa réponse et tirer les leçons de son expérience ; <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches>

10 Face à l'ennemi commun, le COVID-19, le Secrétaire général appelle à un cessez le feu mondial « L'arrêt des combats. Partout. Tout de suite » SG/SM/20018

11 Notamment les parties au conflit en Birmanie, au Cameroun, en Centrafrique, Colombie, Libye, aux Philippines, Soudan du Sud, Soudan, en Syrie, Ukraine et au Yémen.

jusqu'à fin juin, puis jusqu'à fin juillet 2020<sup>12</sup>. Malgré les contraintes matérielles que provoquait la situation, elle devait en effet être en mesure d'agir, en particulier d'adopter des textes qui ne pouvaient être repoussés, comme les autorisations budgétaires. La procédure imaginée qui déroge temporairement aux dispositions du Règlement intérieur de l'Assemblée générale est dite « sous silence »<sup>13</sup>. Lorsqu'un État ou un groupe d'États finalise un projet de texte, il le transmet au président de l'Assemblée qui lance un vote « sous silence » en diffusant le projet à tous les membres et en spécifiant le délai pour y répondre (au moins 72 heures). Si aucun membre ne rompt le silence, le texte est considéré comme adopté par un courrier de la présidence à l'ensemble des membres. À défaut, il est rejeté. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de cette procédure ont conduit la présidence à présenter un autre document détaillant le déroulement du processus et spécifiant la procédure applicable aux objections (soit la « rupture du silence »)<sup>14</sup>. Cette procédure n'a pas été pour autant acceptée sans difficulté. Elle consiste en pratique à conférer un droit de veto à chaque membre sur un texte présenté par un autre membre. L'objectant ne peut pas défendre sa position ni faire des propositions de modification du texte qui est à prendre ou à laisser ce qui apparaît pour certains États comme une décision politique difficile<sup>15</sup>.

### II.2.2.2. Les résolutions adoptées par l'Assemblée générale face à la crise du Covid-19

L'intérêt des deux résolutions adoptées par l'Assemblée générale résulte du fait que l'approche retenue a été différente. La première intitulée « La solidarité internationale pour lutter contre la maladie de coronavirus 2019 »<sup>16</sup> réaffirme solennellement la solidarité mondiale qui doit s'imposer dans la lutte contre l'épidémie. Elle résulte d'une initiative de six pays – Suisse, Singapour, Norvège, Liechtenstein, Indonésie et Ghana – qui ont élaboré un projet de résolution adopté le 2 avril 2020 par l'Assemblée générale par procédure d'acceptation tacite, c'est-à-dire par consensus, sans vote. Elle présente une réaffirmation universelle des enjeux de la crise et des méthodes à utiliser pour y faire face. L'épidémie constitue « une menace pour la sécurité et le bien-être de l'humanité » et elle va entraîner des perturbations graves des sociétés et des économies touchant en particulier les plus pauvres et les plus vulnérables. Elle souligne avec force que la seule méthode pouvant permettre au plan international de surmonter la crise repose sur la solidarité, la coopération et le multilatéralisme.

La seconde résolution adoptée le 21 avril 2020 a une portée tout aussi essentielle mais elle aborde un problème très concret : l'accès aux médicaments et aux vaccins<sup>17</sup>. Les États membres de l'Assemblée générale ont en effet adopté par consensus un texte réclamant un « accès équitable » aux « futurs vaccins » contre le Covid-19, et soulignant le « rôle dirigeant crucial de l'Organisation mondiale de la Santé » pourtant mise en cause par les États-Unis. Centré sur la riposte sanitaire à opposer à la pandémie, le texte, initié par le Mexique et incluant l'approbation de Washington, demande de « renforcer la coopération scientifique internationale pour combattre la Covid-19 et d'intensifier la coordination », y compris avec le secteur privé. Alors que les industriels pharmaceutiques et les laboratoires de recherche se sont lancés dans une course à la mise au point de vaccins pour neutraliser la COVID-19, ce qui représente un enjeu considérable<sup>18</sup>, la résolution appelle le Secrétaire général de l'ONU à s'assurer que les moyens engagés permettent de « garantir un accès et une distribution justes, transparents, équitables, efficaces, aux outils de prévention, aux tests de laboratoire (...), aux médicaments et futurs vaccins Covid-19 ». L'objectif doit être « de les rendre disponibles à tous ceux qui en ont besoin, notamment dans les pays en développement ».

Après avoir réaffirmé les principes fondamentaux de solidarité et de coopération qui devaient commander la riposte de la Communauté internationale à la pandémie, l'Assemblée générale en tirait la conséquence tout aussi fondamentale de la nécessaire disponibilité pour tous des traitements et des vaccins.

Enfin, outre l'adoption de ces résolutions, pour coordonner le grand nombre d'initiatives qui émanent de l'Assemblée générale, celle-ci a, dans le même temps, nommé les ambassadeurs de l'Afghanistan et de la Croatie à l'ONU, coordinateurs des initiatives de l'Assemblée générale en réponse au Covid-19.

Dans le cadre des compétences et des pouvoirs que lui donne la Charte, l'Assemblée générale n'est donc pas restée inactive. Il n'en va pas de même du Conseil de sécurité que ses règles de fonctionnement et le comportement de ses membres ont pour l'instant empêché d'agir.

### III. Le blocage du Conseil de sécurité confronté à la crise de la Covid-19

Le Conseil de sécurité est au centre du système de sécurité collective mis en place par la Charte pour assurer la paix et la sécurité internationale. Il dispose pour cela du pouvoir d'adopter des résolutions obligatoires pour tous les États. Afin d'exercer ce pouvoir de décision dans les circonstances exceptionnelles de la pandémie, il s'est doté d'une procédure d'urgence dont la mise en œuvre s'est cependant révélée infructueuse.

12 Successivement, 74/544 du 27 mars, 74/555 du 15 mai et A/74/L/72 du 15 juin

13 Voir, G.Nesi Les principaux organes politiques des Nations Unies et la pandémie universelle: comment se rencontrer, négocier et délibérer dans des «circonstances nouvelles, extraordinaires et exceptionnelles»? QIL Questions of International Law ; 19 juin 2020, <http://www.qil-qdi.org/>

14 Le président peut prendre de nouvelles mesures pour consulter les membres ; si tel est le cas (et, vraisemblablement, si les consultations sont fructueuses), le Président pourrait soumettre un projet révisé à une nouvelle procédure de silence.

15 Le représentant de la Jamaïque a été désigné comme facilitateur pour pallier ces difficultés. Plusieurs projets de décision en ce sens ont été présentés, voir G.Nesi, op. cit. p ;

16 A/RES/74/270 Plen. 123 2 avril 2020, A/74/L.52 et Add.1, Solidarité mondiale dans la lutte contre la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19)

17 <https://news.un.org/fr/audio/2020/04/1067122>

18 Compétition que les déclarations du Directeur du laboratoire Sanofi, rapidement nuancées par le Directeur de Sanofi France avaient contribué à animer [https://www.francetvinfo.fr/sante/maladie/coronavirus/vaccin-contre-le-coronavirus-declaration-polemique-du-patron-de-sanofi\\_3963963.html](https://www.francetvinfo.fr/sante/maladie/coronavirus/vaccin-contre-le-coronavirus-declaration-polemique-du-patron-de-sanofi_3963963.html)

### III.1. La mise en place d'une procédure d'urgence par le Conseil de sécurité.

Sous peine d'être condamné à l'inactivité, il était nécessaire que le Conseil de sécurité mette en place une procédure d'urgence qui lui permette de contourner les contraintes du confinement. Cela ne fut pas sans difficulté car les positions des délégations étaient éloignées<sup>19</sup>. Finalement, le 27 mars, sous présidence chinoise, les membres du Conseil se sont accordés sur le recours à la vidéoconférence ainsi que sur une procédure de vote spécifique<sup>20</sup>. Pour la procédure, un projet de résolution est présenté sous la forme d'un tirage « en bleu » (prêt à l'adoption) et distribué par la présidence, avec une lettre aux membres du Conseil les informant de la mise aux voix du projet de résolution annexé<sup>21</sup>. Ils disposent d'un délai de 24 heures non prorogeable pour fournir leur vote par écrit, par voie électronique, auprès de la Division des affaires du Conseil de sécurité (pour, contre, abstention) et, le cas échéant, les raisons de leurs votes<sup>22</sup>. Au terme de ce délai, les résultats sont communiqués à la présidence du Conseil de sécurité. Dans les trois heures suivant la fin de la période de vote, la présidence distribue à tous les membres, aux États concernés et à la Division des affaires du Conseil de sécurité, une lettre faisant état du vote de chaque délégation et du résultat du vote<sup>23</sup>. Dans les douze heures suivant la fin de la période de vote, la présidence réunit par vidéoconférence le Conseil de sécurité pour annoncer les résultats. Si le projet de résolution a été adopté, la Division, à la réception de la lettre de la présidence, diffuse la résolution revêtue de sa date et de sa cote à tous les membres du Conseil et aux États concernés. Suivant cette procédure, quatre résolutions ont été adoptées le 30 mars 2020. La procédure retenue a été reconduite avec un certain nombre d'ajustements rendus nécessaires par les divergences au sein du Conseil, aussi bien par la présidence dominicaine en avril<sup>24</sup>, qu'estonienne en mai et française pour le mois de juin. Si aucune résolution n'a été adoptée en avril, cinq l'ont été en mai et trois jusqu'au 16 juin.

Après une période de tâtonnement inévitable, le Conseil de sécurité n'est donc pas resté inactif mais il a échoué à adopter une résolution consacrée spécifiquement à la crise du Covid-19 lorsque l'occasion s'est présentée à lui.

### III.2. L'échec des projets de résolution sur la pandémie de Covid-19

Après plusieurs tentatives infructueuses de négociation pour parvenir à la présentation d'un texte devant le Conseil, une position de refus s'est exprimée de la part de membres permanents à deux reprises lorsque des États ont tenté de faire adopter un projet de résolution. Dès le mois de mars 2020, les États membres non permanents du Conseil de sécurité, face aux atermoiements des membres permanents, avaient tenté de se mettre d'accord sur un texte. Ils y sont parvenus un mois plus tard, le texte ne comportant plus que deux paragraphes entre crochets liés à une demande de levée de sanctions internationales soutenue par l'Afrique du Sud<sup>25</sup>. Pour autant, aucune demande de vote n'a suivi. La Tunisie, qui portait le projet, savait ne pouvoir échapper au veto des États-Unis sur le point de la levée des sanctions, une mention qui était également réclamée par la Russie. Le 9 avril, le Conseil de sécurité s'est borné, à la demande de l'Allemagne, à tenir sa première réunion exclusivement consacrée à la Covid-19, sans toutefois que cela débouche sur l'adoption d'une résolution. Le problème se situant du côté des membres permanents, des initiatives diplomatiques ont alors été prises, émanant de certains d'entre eux, pour tenter de surmonter les oppositions. Les présidents de la France et des États-Unis<sup>26</sup> ont ainsi organisé une visioconférence exceptionnelle des cinq membres permanents pour lutter contre la pandémie dans les zones de conflit. De même, la Russie annonçait-elle le 28 avril<sup>27</sup> que « les Cinq grands réfléchissaient à leur éventuelle contribution à la lutte contre le Coronavirus ». Ces discussions, sont restées sans lendemain et, parce qu'elles se cantonnaient aux « Cinq grands », n'ont eu pour effet que de susciter la méfiance des membres non permanents.

Aussi, la France a-t-elle choisi de proposer le 6 mai un projet de résolution en s'associant avec la Tunisie. Le texte visait principalement à soutenir l'appel du Secrétaire général de l'ONU du 23 mars 2020 pour faciliter la lutte contre la maladie dans les pays en crise ou en guerre. La dernière version du projet réclamait, outre une « cessation des hostilités » et une « pause humanitaire pendant 90 jours » pour faciliter l'aide aux populations les plus éprouvées, « une coordination renforcée » entre membres de l'ONU. Le texte soulignait aussi « la nécessité urgente de soutenir tous les pays comme les entités pertinentes du système des Nations unies, y compris les agences de santé spécialisées. » Cette évocation indirecte de l'OMS a suffi pour que Washington juge ne pouvoir soutenir le projet de résolution. Accusant l'OMS de manquer de transparence et d'avoir tardé à prévenir des conséquences possibles de la pandémie, les États-Unis, qui avaient finalement accepté le retrait de toute référence à la transparence, rejetaient toute mention de l'Organisation, mention qu'exigeait la Chine, suivie par d'autres membres du Conseil. Les États-Unis étaient prêts à « soutenir l'appel du Secrétaire général à un cessez-le-feu dans le monde » et non à servir les « faux discours » de la Chine sur le déclenchement de la pandémie à Wuhan. Pour les États-Unis, seules deux options étaient possibles : soit une résolution limitée à un soutien au cessez-le-feu, soit une résolution élargie évoquant explicitement « le besoin d'un engagement renouvelé des États membres à la transparence et

19 Certaines délégations étant prêtes à participer à des réunions en présentiel au siège des Nations Unies, considérant que les réunions en vidéo conférence défendues par d'autres ne pouvaient être des réunions officielles.

20 Voir G.Nesi, Les principaux organes politiques des Nations Unies et la pandémie universelle: comment se rencontrer, négocier et délibérer dans des «circonstances nouvelles, extraordinaires et exceptionnelles»? , op.cit.

21 Le ou les membres du Conseil présentant le projet de résolution ne peuvent ni le retirer ni le modifier pendant la période de vote.

22 Toute délégation qui ne fait pas connaître son vote dans le délai de vingt-quatre heures est réputée avoir été absente durant le vote.

23 À la réception de la lettre de la présidence annonçant le résultat du vote, les membres du Conseil ont six heures pour expliquer, s'ils le souhaitent, les raisons de leur vote par écrit. Les États Membres concernés peuvent également faire une déclaration écrite, avec l'accord du Conseil

24 Le Conseil de sécurité s'est néanmoins réuni le 9 avril, à la demande de neuf membres élus, en présence du Secrétaire général, pour discuter de son appel à un cessez-le-feu mondial et les années de l'impact de la pandémie sur les situations à l'ordre du jour du Conseil.

25 <https://afrique.lalibre.be/48617/coronavirus-projet-de-resolution-tunisien-au-conseil-de-securite-de-lonu/>

26 <https://www.ouest-france.fr/sante/virus/coronavirus/coronavirus-trump-et-macron-veulent-un-sommet-exceptionnel-du-conseil-de-securite-de-lonu-6799853>

27 Déclaration de M.S.Lavrov, Ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, Le Monde 30 avril 2020

à la responsabilité dans le contexte du Covid-19 », ce qui entraînerait automatiquement le veto chinois.

Suite à cet échec, l'Allemagne et l'Estonie ont soumis, le 12 mai 2020 au Conseil, un projet de résolution minimaliste relatif à la pandémie de Covid-19 et destiné à remplacer le texte de la France et de la Tunisie. Comprenant seulement cinq points, la résolution proposée par les deux membres non permanents du Conseil « demande une cessation générale et immédiate des hostilités dans tous les dossiers » à l'agenda du Conseil de sécurité, soit une vingtaine de pays en crise ou en guerre, afin de faciliter la lutte contre la maladie. Le texte reprend des paragraphes qui figuraient dans le projet de la Tunisie et de la France, et qui avaient été acceptés par le Conseil dans son ensemble lors de négociations ou entérinés dans de précédentes résolutions, comme des exceptions au cessez-le-feu pour continuer à lutter contre des groupes jihadistes. Comme dans le projet franco-tunisien, la nouvelle proposition appelle à une « pause humanitaire pour au moins 90 jours consécutifs » afin de permettre d'acheminer de l'aide aux populations les plus éprouvées.

À l'heure actuelle, aucune date de mise au vote n'est encore connue. Elle pourrait être facilitée par le fait que le texte de l'Allemagne et de l'Estonie ne comporte pas de mention de l'OMS. L'inconnue réside désormais dans l'attitude de la Chine qui souhaitait jusqu'à une date récente une telle référence, même implicite, mais qui a affirmé depuis être « en faveur d'une action rapide du Conseil avec un résultat ».

Il reste que dans ces trois situations, c'est la seule menace de l'exercice du droit de veto qui a bloqué le processus de décision en dissuadant les États porteurs des projets de résolution de passer au vote. Leur choix peut s'expliquer à la fois par la complexité des méandres de la procédure d'urgence mise en œuvre par le Conseil mais aussi par des considérations plus politiques. S'il peut être utile de pousser un membre permanent à recourir à son droit de veto pour, ensuite, stigmatiser son comportement, ce n'était sans doute pas la stratégie appropriée face à une crise sanitaire mondiale.

Le long silence du Conseil qui dure encore lui a valu de nombreuses critiques : il a été mis en cause sur le terrain éthique, politique et parfois même juridique. Il importe néanmoins de remettre cette séquence internationale en perspective pour mesurer exactement le sens et la portée de l'attitude qu'il a adoptée.

#### IV. Quels enseignements tirer du silence du Conseil de sécurité ?

Selon une formule bien connue, si dans d'autres occasions, le Conseil de sécurité ne méritait pas tous les éloges reçus, il ne méritait pas plus, à l'occasion de cette crise, autant d'indignité.

Et d'abord, on constatera que le Conseil n'est pas resté absent de la scène internationale durant la période considérée et qu'il a même abordé certaines des questions soulevées par l'épidémie de Covid-19. Depuis le 1er janvier 2020, il a adopté 23 résolutions, aucune n'ayant fait l'objet d'un blocage du fait du veto de l'un de ses membres permanents. Sur ces 27 résolutions, seules quatre d'entre elles n'ont pas été adoptées à l'unanimité. Elles portaient sur la situation au Moyen Orient (résolution 2504 du 10 janvier 2020 ; abstentions de la Chine, des États-Unis, du Royaume Uni et de la Russie et résolution 2511 du 25 février 2020, abstentions de la Chine et de la Russie) sur l'application d'un régime de sanctions en République centrafricaine (résolution 2507 du 31 janvier 2020, abstentions de la Chine et de la Russie) et sur la situation en Libye (résolution 2509 du 11 février 2020, abstention de la Russie). Ces différentes prises de position et notamment ces abstentions n'ont rien de surprenant<sup>28</sup>. Au Moyen orient, en réalité en Syrie, l'heure n'est plus pour de multiples raisons à l'usage du veto mais les positions des membres permanents demeurent suffisamment éloignées pour interdire l'unanimité. La Chine et la Russie restent opposées au mécanisme des sanctions sans que cela, concernant la RCA, les conduise jusqu'à bloquer l'adoption d'un texte. Enfin, en Libye, où les attitudes des États tiers sont particulièrement confuses, la Russie souhaite conserver ses positions, face notamment à la percée de la Turquie.

Pour toutes les autres, adoptées à l'unanimité, le Conseil a assuré notamment le suivi des opérations de paix au Soudan et au Soudan du sud (qui a fait l'objet de 7 résolutions<sup>29</sup>) en Somalie (Res 2516 du 30 mars 2020 et 2520 du 20 mai 2020) et à Chypre (Res.2506, 30 janvier 2020). Il s'est prononcé sur la non-prolifération en Corée du Nord (Res.2515 du 30 mars 2020) sur la situation en Irak (Res.2522 du 29 mai 2020) et sur le maintien de la paix (Res. 2518 du 30 mars 2020). Dans diverses situations, il a été amené à aborder la question de l'épidémie replacée dans le contexte du dossier qu'il avait à traiter. Ce fut le cas au Soudan et au Soudan du sud où il prendra note « de l'action menée par le gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé pour lutter contre la pandémie de COVID-19 » mais également où il devra, pour maintenir le niveau des forces de la Force Intérimaire de Sécurité des Nations Unies pour Abiyé (FISNUA), tenir compte des rapatriements de troupes liés à la Covid-19. En Somalie, à l'occasion de la prorogation du mandat de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), il se déclarera « vivement préoccupé par la situation humanitaire en Somalie et par les répercussions de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et se félicitera du rôle joué par l'AMISOM, pour soutenir la gestion de la catastrophe, et de l'action de secours menée par la Somalie ».

Ces prises de position s'avèrent à la fois peu nombreuses et indirectes. Pourquoi alors, étant le responsable principal du maintien de la paix et de la sécurité internationale, le Conseil de sécurité est-il resté muet sur la crise de la Covid-19 proprement dite alors que la Charte lui attribue les plus larges pouvoirs et qu'il peut les exercer de manière discrétionnaire ? L'exercice de ce pouvoir exige toutefois l'accord des cinq membres permanents, un seul d'entre eux pouvant empêcher l'adoption d'une résolution en usant du pouvoir d'opposer son veto. Si son usage est très loin d'être systématique<sup>30</sup>, il peut néanmoins être mis en œuvre de manière discrétionnaire par l'un des membres permanents qui, unilatéralement, jugerait que ses intérêts majeurs ou ceux d'un de ses alliés sont menacés. Il était cependant impossible de considérer l'épidémie du Covid-19 comme une menace pesant sur les seuls intérêts des membres permanents ou de leurs alliés, son caractère universel ayant été abondamment prouvé : l'usage du droit de veto pour bloquer une prise de position du Conseil n'avait donc *a priori* pas lieu d'être. Pouvait-il néanmoins qualifier

28 Même si la conjonction des quatre abstentionnistes de la résolution 2504, naturellement pour des raisons différentes, interroge.

29 Res.2515 du 29 mars 2020 ; Res.2517 du 30 mars 2020 ; Res.2519 du 15 mai 2020 ; Res.2521 du 29 mai 2020 ; Res.2523 du 29 mai 2020 ; Res.2524 du 4 juin 2020 ; Res.2525 du 4 juin 2020

30 Sur le caractère non systématique du veto même pour les deux États qui l'utilisent aujourd'hui le plus souvent, voir J-F.Guilhaudis et Louis Balmond, La Russie à l'ONU, Rapport 2019 de l'Observatoire franco-russe, Actes sud, 2019, pp. 49-59 et Quel rôle pour Pékin au Conseil de sécurité ? in géopolitique de la Chine, Diplomatie, Les grands dossiers n°45 pp.62-63

l'épidémie de menace à la paix et à la sécurité internationale pour justifier son action ? La Chine et la Russie sont peu favorables à ce que le Conseil intervienne dans des domaines relevant de la sécurité humaine plutôt que de la sécurité interétatique classique menacée par les conflits armés. Au-delà de la rhétorique guerrière qui accompagne la crise, il faut pourtant se rappeler qu'en 2014, le Conseil de sécurité avait discrétionnairement qualifié, dans une résolution 2177 du 18 septembre 2014<sup>31</sup>, l'épidémie du virus Ebola en Afrique comme une menace à la paix et à la sécurité internationale, alors qu'elle s'est avérée avoir plutôt une portée régionale. Dans tous les cas, le Conseil aurait pu rester dans le champ de ses compétences classiques en prenant position en faveur d'un cessez-le-feu général pour lequel il y avait consensus entre les membres permanents. Encore fallait-il que le projet de texte fût limité à cette question.

L'explication de son inaction n'est donc pas à rechercher dans la conception que des membres du Conseil se feraient de l'étendue de ses compétences, ni dans la contestation de l'existence objective d'une menace à la paix et à la sécurité internationale. Elle est à chercher ailleurs, dans des causes qui ne sont pas directement liées à la pandémie. En réalité, le Conseil ne peut agir à cause de l'opposition marquée entre les membres permanents et plus généralement de la profonde méfiance qui règne entre eux.

L'épidémie de la Covid-19 constitue un effet d'aubaine permettant aux membres permanents, ou au moins à certains d'entre eux, d'agrèger à la crise sanitaire des différends qui les opposent et qui s'avèrent beaucoup plus anciens et beaucoup plus profonds. La pandémie se trouve ainsi instrumentalisée.

Le premier blocage du Conseil est le résultat de l'opposition frontale résultant des sanctions internationales, adoptées notamment par les Occidentaux contre la Russie, suite à l'annexion de la Crimée en 2014. Qu'une résolution ait prévu le maintien ou la suspension des sanctions pour une période déterminée afin de ne pas peser sur la lutte contre l'épidémie, elle se serait heurtée au veto soit des États-Unis, soit de la Russie. Dans un second temps, plus fondamentalement, le vote d'une résolution sur la Covid-19 est devenu l'otage de la confrontation entre les États-Unis et la Chine, en concurrence affichée pour le leadership mondial. L'adoption d'une résolution pouvant être lue comme condamnant l'adversaire devenait alors un instrument de diplomatie internationale. Les États-Unis, aidés en cela par les conditions dans lesquelles la Chine a géré l'épidémie à ses débuts, ont ainsi imposé que tout projet de résolution mette en évidence l'exigence de transparence... à laquelle la Chine aurait manqué<sup>32</sup>, puis, visant indirectement la Chine, que le projet ne mentionne pas l'OMS, accusée de complicité avec Pékin pour avoir couvert le manque de transparence. Ces demandes étant inacceptables pour la Chine, tout projet de résolution serait inévitablement bloqué soit par le veto américain, soit par le veto chinois. Plus généralement, les deux protagonistes ont trouvé là l'occasion de confirmer leur opposition quant à leur relation au multilatéralisme. D'un côté, la politique de « America first » est revendiquée, avec une hostilité déclarée au multilatéralisme notamment lorsqu'il s'exprime dans le cadre de l'ONU ou de ses institutions spécialisées. De l'autre, le multilatéralisme est promu d'autant plus facilement que l'on y occupe la place abandonnée progressivement par les États-Unis et qu'on peut ainsi l'instrumentaliser.

Si l'on ne saurait ignorer cette confrontation, elle ne doit cependant pas être exagérée. Au plus fort de la crise du Covid-19, les discussions pour sortir de la guerre économique se poursuivaient avec des avancées, entre deux États qui sont, sur ce terrain, des partenaires obligés<sup>33</sup>, et dont les dirigeants ne sont pas en position de force. Le Président des États-Unis est engagé une campagne difficile pour sa réélection en 2022 quand le président chinois, critiqué pour sa gestion de la crise du Covid-19, a dû reprendre en main le Parti communiste chinois à l'occasion du XX<sup>e</sup> Congrès du PCC le 22 mai<sup>34</sup>. Entre les deux États, ce sont néanmoins jusqu'à présent les instruments de la diplomatie d'influence et du *soft power* qui ont été mobilisés<sup>35</sup>. Ce sera encore le cas sur la question particulièrement sensible de la réalisation d'un vaccin, qui fait l'objet d'une compétition scientifique internationale très rude, et de sa diffusion comme un bien soumis aux lois du marché ou comme un bien public mondial. L'enjeu pour les États-Unis et la Chine est considérable : la première place dans le système sanitaire international, particulièrement recherchée si les deux protagonistes en restent aux instruments du *soft power*.

Le Conseil de sécurité a-t-il hypothéqué son action future du fait de son absence face à la pandémie de Covid-19 ? On peut en douter : il a surmonté des crises beaucoup plus graves. Même la disposition par les cinq membres permanents d'un droit de veto, au centre des critiques qui ont été formulées, sera rapidement perçue à nouveau pour ce qu'elle est : la condition *sine qua non* de la participation des grandes puissances à l'ONU, une organisation internationale universelle dont, malgré ses limites, le caractère indispensable n'est plus à démontrer. Il reste que le Conseil de sécurité du fait, de la méfiance dans laquelle baigne son activité depuis plusieurs années, a sans doute manqué une occasion d'investir le domaine de la sécurité sanitaire internationale et de réfléchir aux évolutions possibles des instruments de la sécurité collective pour faire face à cette nouvelle menace<sup>36</sup>. Il a montré dans d'autres circonstances sa créativité institutionnelle (institution des tribunaux pénaux internationaux) et normative (adoption de la « résolution législative » 1373 (2001) contre le terrorisme international). Il n'en avait pas saisi l'opportunité en 2014 avec l'épidémie d'Ebola et la pandémie de Covid-19 apparaît à nouveau comme une occasion manquée alors même que le contexte purement sanitaire apparaissait plus favorable. Le Conseil de sécurité ne pourra longtemps ignorer les menaces écologiques sanitaires ou dues aux catastrophes naturelles graves<sup>37</sup>, qui pèsent sur la sécurité humaine et qui seront de plus en plus souvent sources de conflits armés.

31 Voir sur la question, Questions of International Law, Journal, vol. II, 2015 et les contributions de G\_L.Burci et de L.Balmond

32 Une position partagée par plusieurs États dont la France

33 J-R.Chaponnière, Chine-Amérique : jusqu'où peut aller le divorce orageux d'un vieux couple ? <https://asialyst.com/fr/2020/06/05/chine-amerique-jusqu-ou-peut-aller-divorce-orageux-vieux-couple/>

34 <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/05/06/reprise-en-main-du-pcc-par-xi-jinping-avant-le-20e-congres/>

35 La « diplomatie des masques » particulièrement active mise en œuvre par la Chine en fournira un très bon exemple

36 Et notamment aux exigences d'une « gouvernance globale », M.Arcari et L.Balmond, La Gouvernance globale face aux défis de la sécurité collective, Naples, Editoriale scientifica, 2012, 430p et notamment, pp. 3-49

37 Voir sur ce point la très intéressante étude de Marco Toscano-Rivalta, Disaster risk reduction in light of the COVID-19 crisis: Policy and legal considerations, Questions of International Law 2020, op.cit

## V. Et Godot est arrivé...

L'auteur de ces lignes désespérait de pouvoir remplir l'engagement qu'il avait pris lorsque le Conseil de sécurité, subitement, a adopté enfin, le 1er juillet 2020 à l'unanimité, la résolution 2532<sup>38</sup>. Il est apparu indispensable d'en donner la substance même si l'indisponibilité pour l'instant d'éventuels débats (la résolution ayant été adoptée selon la procédure exceptionnelle) ne permet pas de déceler exactement toutes les raisons de ce changement.

Le Conseil de sécurité présidé par l'Allemagne<sup>39</sup>, s'est donc prononcé positivement sur un projet présenté, à nouveau, conjointement par la France et la Tunisie. Le texte, bref, écarte la question sujette à conflit de l'OMS et de son rôle face à la pandémie, pour ne retenir que des thèmes sur lesquels existait un consensus. Parce que « l'ampleur sans précédent de la pandémie de COVID-19 risque de menacer<sup>40</sup> le maintien de la paix et de la sécurité internationales », le Conseil a exigé, la cessation générale et immédiate des hostilités dans toutes les situations dont il est saisi. Il demande également à toutes les parties à des conflits armés de prendre part immédiatement à une pause humanitaire durable pendant au moins 90 jours consécutifs « de façon à permettre l'acheminement sûr, sans entrave et durable de l'aide humanitaire, la fourniture des services y afférents par des intervenants humanitaires impartiaux ». Toutefois la cessation des hostilités ne s'appliquera pas aux opérations militaires dirigées contre l'État islamique et tous les autres groupes terroristes désignés comme tels. Le Conseil demande ensuite au Secrétaire général de mobiliser toutes les entités du système des Nations unies dans la lutte contre la Covid-19 et « de donner pour instruction aux opérations de maintien de la paix de fournir un appui aux autorités du pays hôte dans les efforts qu'elles déploient pour contenir la pandémie ». Enfin, il reconnaît « le rôle essentiel que les femmes jouent dans la lutte contre la COVID-19 » et la nécessité d'une protection particulière de toutes les personnes vulnérables.

Conscient que d'autres institutions ne l'ont pas attendu pour agir, le Conseil de sécurité inscrit sa démarche dans le prolongement des initiatives prises par le Secrétaire général et l'Assemblée Générale. Contre la pandémie doit être menée une action internationale « coordonnée, inclusive, globale et mondiale » reposant sur un renforcement de « la coopération et de la solidarité ».

Alors, beaucoup de bruit pour rien ? Le texte apparaît en effet quelque peu anodin en ce qu'il traduit l'accord attendu entre les membres permanents sur le rôle que devait jouer le Conseil de sécurité face à la pandémie de Covid-19, une fois évacués les motifs extérieurs de confrontation. On peut penser que la Chine a accepté, pour obtenir ce résultat, de sacrifier la référence à l'OMS qu'elle souhaitait voir figurer dans la résolution.

---

38 <https://news.un.org/fr/story/2020/07/1072152>

39 L'Allemagne a par ailleurs organisé un débat de Haut Niveau du Conseil de sécurité sur le thème « Pandémie et sécurité », le 2 juillet 2020, S/2020/571

40 On notera la différence avec la formule employée en 2014 dans la résolution 2177 à propos de l'épidémie d'Ebola qui considérait que celle-ci « constitue une menace à la paix et à la sécurité internationale ». La résolution 2532 évoque un simple « risque de menace » alors même que celle-ci, plus de cinq mois après le déclenchement de l'épidémie semble avérée et que le Conseil se dit « gravement préoccupé par les conséquences dévastatrices de la pandémie de COVID-19 dans le monde entier »