



**HAL**  
open science

**”L’(in)activité du Conseil de sécurité face au Covid-19 : où est confinée la “communauté” internationale”?”,  
Dossier : ”[Colloque virtuel] Droit et Coronavirus. Le droit face aux circonstances sanitaires exceptionnelles”,  
RDLF Revue des droits et libertés fondamentaux, 2020,  
chron. n° 18  
Raphaël Maurel**

► **To cite this version:**

Raphaël Maurel. ”L’(in)activité du Conseil de sécurité face au Covid-19 : où est confinée la “communauté” internationale”?”, Dossier : ”[Colloque virtuel] Droit et Coronavirus. Le droit face aux circonstances sanitaires exceptionnelles”, RDLF Revue des droits et libertés fondamentaux, 2020, chron. n° 18. Revue des droits et libertés fondamentaux, 2020. hal-02550663

**HAL Id: hal-02550663**

**<https://uca.hal.science/hal-02550663v1>**

Submitted on 23 Apr 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## L'(in)activité du Conseil de sécurité face au Covid-19: où est confinée la «communauté» internationale?

Raphaël MAUREL<sup>1</sup>

Au niveau international, de nombreuses institutions agissent au quotidien pour lutter contre la pandémie de Covid-19 et/ou ses conséquences, conformément au principe de spécialité des organisations internationales. Au premier rang de ces organisations figure l'OMS, organisation spécialisée du système des Nations Unies qui agit en identifiant par exemple les fabricants de kits de diagnostic, organisant la recherche autour du vaccin, levant des fonds, surveillant la propagation mondiale du virus, *etc*<sup>2</sup>. D'autres organisations, à l'instar de l'OMC et du FMI, ont également un rôle à jouer dans la gestion – économique et financière – de la pandémie.

De leur côté, « [l]es Nations unies font face à l'un des plus gros défis de [leur] histoire »<sup>3</sup>, comme l'a rapidement indiqué le Secrétaire général des Nations Unies Antonio Guterres. Bien qu'habitué à l'emphase, le Secrétaire général ne ménage pas ses efforts, depuis l'irruption de la crise sanitaire en cours, pour alerter la communauté internationale quant au caractère global de la crise. Ce dernier a d'ailleurs appelé le 25 mars à une cessation immédiate des hostilités au Yémen face à la pandémie<sup>4</sup>, après avoir lancé, deux jours auparavant un appel au cessez-le-feu mondial : « [l]e monde entier affronte aujourd'hui un ennemi commun : le COVID-19. [...] La furie avec laquelle s'abat le virus montre bien que se faire la guerre est une folie. C'est la raison pour laquelle j'appelle aujourd'hui à un cessez-le-feu immédiat, partout dans le monde. L'heure est venue de laisser les conflits armés derrière nous pour concentrer nos efforts sur le véritable combat de nos vies »<sup>5</sup>.

Qu'il s'agisse du Président de la République française ou du Secrétaire général des Nations Unies, un thème commun transparait : le monde est en guerre contre le COVID-19. Or, et nonobstant l'idée de « guerre commerciale », tout débat autour de la « guerre » renvoie immédiatement, en droit international, à l'action du Conseil de sécurité des Nations Unies. Le Conseil de sécurité, qui comprend quinze membres dont cinq permanents que sont la France, le Royaume-Uni, les États-Unis, la Chine et la Russie, est l'organe principal du maintien de la paix et de la sécurité internationale<sup>6</sup>. Ses décisions revêtant un caractère coercitif<sup>7</sup>, ce dernier dispose d'une palette importante de pouvoirs s'il constate une menace ou une atteinte à la paix et à la sécurité internationale<sup>8</sup>.

Non seulement le Conseil de sécurité est incontournable en cas de « guerre » ou, pour adopter la terminologie du droit international, d'agression armée et plus généralement de menace à la paix et à la sécurité internationales, mais encore il est l'un des principaux organes du

---

1 Docteur en droit public, Université Clermont Auvergne, CMH (EA 4232) et CEDIN (EA 382).

2 Voir le site internet de l'OMS qui relaye régulièrement les moyens d'action de l'organisation : <https://www.who.int/fr>.

3 *Le Point*, « L'ONU, temple du multilatéralisme ébranlé par le coronavirus », 15 mars 2020, en ligne : [https://www.lepoint.fr/monde/l-onu-temple-du-multilateralisme-ebbranle-par-le-coronavirus-15-03-2020-2367193\\_24.php#](https://www.lepoint.fr/monde/l-onu-temple-du-multilateralisme-ebbranle-par-le-coronavirus-15-03-2020-2367193_24.php#).

4 Nations Unies, « Yémen : Face au COVID-19, le Secrétaire général appelle à une cessation immédiate des hostilités », 25 mars 2020, SG/SM/20020.

5 Nations Unies, « 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" », 23 mars 2020, SG/SM/20018.

6 Voir l'article 24 de la Charte des Nations Unies de 1945.

7 Aux termes de l'article 25 de la Charte, « [l]es Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité ».

8 Voir la contribution de Thierry Garcia sur ce point.

multilatéralisme depuis 1945. Or, le Conseil de sécurité est, officiellement, parfaitement silencieux sur la question du Covid-19 depuis le début de la crise. Lorsque celui-ci sortira de son silence institutionnel, dans les heures ou les jours suivant la publication de cette contribution<sup>9</sup>, la latence avec laquelle il aura réagi sera critiquée et servira vraisemblablement de base de réflexion quant à l'avenir du système multilatéral des Nations Unies, dont cette crise sanitaire révèle au grand jour les fissures.

Comment se fait-il que le Conseil de sécurité, enceinte privilégiée du multilatéralisme, soit aussi absent et ne s'exprime pas publiquement ? Autrement dit, où est confinée cette fameuse « communauté » internationale censée être si solidaire et unie en temps de crise ? Que révèle cette situation de l'état du multilatéralisme, dont l'on s'accorde bien souvent pour dire qu'il était déjà « en crise » avant la pandémie ? L'on ne peut que tenter d'avancer des réponses prudentes, l'actualité étant particulièrement mouvante, et quelques pistes de réflexion sujettes à caution. Il n'en demeure pas moins que si l'activité du Conseil a repris, de manière tardive et peu orthodoxe, rien d'inhabituel n'est à signaler : seules les affaires courantes semblent, enfin, traitées. Le projet estonien de résolution concernant le Covid-19, dont l'existence a fuité dans les médias en même temps que les rejets Sud-africains, puis chinois et russe, semble à ce jour enterré<sup>10</sup>. Il est cependant déjà possible, sans qu'une intervention prochaine du Conseil de sécurité ne soit susceptible de modifier cet état de fait, d'examiner les raisons pour lesquelles le silence du Conseil de sécurité, relatif sur la toile mais réel sur le plan institutionnel, est littéralement assourdissant<sup>11</sup> (I). L'on peut ensuite, à partir de ses causes possibles – rien n'étant certain en la matière –, réfléchir à propos de ce que cette situation révèle de l'état du multilatéralisme (II).

## **I. Le caractère assourdissant du silence du Conseil de sécurité**

Le silence du Conseil de sécurité n'est qu'un silence *officiel*, puisque, tardivement, des réunions ont commencé à être organisées virtuellement, dans des conditions quelque peu artisanales qui ne font qu'empirer le sentiment d'incapacité à réagir (A). Ce silence est particulièrement gênant, à différents égards (B).

### **A. Le Conseil en crise : entre silence officiel et artisanat virtuel**

Pour résumer, jusqu'au 30 mars 2020, il ne s'est, officiellement, absolument rien passé du côté du Conseil de sécurité depuis le 12 mars. La Chine, qui préside le Conseil jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2020, a d'abord annulé les réunions de la semaine du 16 mars, puis toutes les activités ont été suspendues et l'agenda officiel, qui a pendant de nombreux jours été le seul élément du site internet du Conseil de sécurité à être mis à jour, se vide graduellement<sup>12</sup>.

Si l'on s'en tient au formalisme habituel minimal du Conseil de sécurité, il n'y a donc aucune activité depuis la fermeture des locaux du siège new-yorkais.

Pourtant, les délégations permanentes de certains États membres du Conseil de sécurité ont annoncé sur le réseau social Twitter qu'une réunion virtuelle officieuse, devant servir de test, avait eu lieu mardi 24 mars 2020 – soit plus d'une semaine après la suspension des activités du Conseil. La réunion n'a pas été inscrite à l'agenda du Conseil de sécurité, et il est difficile de

<sup>9</sup> Cette contribution est à jour au 31 mars 2020.

<sup>10</sup> *Challenges*, « Coronavirus : le Conseil de sécurité de l'ONU en échec », 23 mars 2020.

<sup>11</sup> L'expression est également utilisée par Alain Pellet pour décrire la même situation ; voir sa Lettre du président publiée le 23 mars sur le site internet de la SFDI : <http://www.sfdi.org/lettre-du-president/>.

<sup>12</sup> L'agenda mensuel du Conseil de sécurité est accessible sur le site du Conseil de sécurité : <https://www.un.org/securitycouncil/fr/file/112447>

savoir ce qui s’y est dit ; seule sa durée – un peu plus d’une heure – a fuité. Aucun compte rendu n’a été réalisé, et le site officiel des Nations Unies n’en fait pas même mention. Les seules informations disponibles sont donc celles diffusées sur les réseaux sociaux et dans la presse, qui a pu relayer les propos d’un diplomate anonyme avouant que le fonctionnement de la réunion était « un peu artisanal », ajoutant qu’« on va encore tâtonner mais on va y arriver »<sup>13</sup>. L’amateurisme et l’imprévision totale de ce type de situation, dont tout porte à croire qu’ils sont tels qu’aucun procès-verbal, même officieux, n’a été envisagé, sont manifestes. L’on sait donc seulement que la réunion a duré plus d’une heure, que l’ambassadeur tunisien – présent sur à peine la moitié des photos de la visioconférence publiées sur Twitter<sup>14</sup> – a eu des problèmes de connexion, que la réunion était en anglais faute de possibilité technique de faire autrement, qu’aucune décision n’a été prise, et enfin que la réunion ne portait pas sur le Covid-19 mais sur la situation en République Démocratique du Congo. Après une seconde réunion virtuelle le 26 mars, annoncée par la mission chinoise là encore sur Twitter et portant sur le travail de la Mission d’appui des Nations unies en Libye (MANUL)<sup>15</sup>, une réunion portant directement – enfin – sur les conséquences du Covid-19 sur certains conflits a été organisée, là encore officieusement, le 30 mars. Pour la première fois depuis le 12 mars, la France a communiqué, sur le site de la délégation française à l’ONU, la teneur de ses interventions lors de cette réunion, lesquelles portaient sur la menace que représente le Covid-19 en particulier Syrie<sup>16</sup> et en Palestine<sup>17</sup>. Ce n’est que le 31 mars que l’on a enfin appris l’existence de décisions. Les États membres du Conseil de sécurité ont ainsi communiqué, de manière fort cavalière puisque là encore il ne s’agit que de montages publiés sur Twitter, sur l’adoption à l’unanimité de quatre résolutions lors de la réunion du 30 mars : une résolution 2515 sur la Corée du Nord, une résolution 2516 sur la Somalie, une résolution 2517 sur le Soudan et une résolution 2518 sur les casques bleus<sup>18</sup>. Cependant, leurs textes demeurent inconnus, aucun compte-rendu n’a été publié à ce jour sur le site officiel des Nations Unies qui ne mentionne toujours pas l’activité du Conseil de sécurité, dont l’agenda demeure désespérément vide. Par ailleurs, les difficultés techniques ne semblent toujours pas surmontées puisqu’il semble que pas moins de quatre délégations aient rencontré des problèmes de connexion – si l’on interprète correctement une photographie publiée par l’ambassadeur français sur son compte Twitter<sup>19</sup>.

---

13 *Le Figaro*, « Le Conseil de sécurité de l’ONU s’essaie, difficilement, à la visioconférence », 24 mars 2020.

14 Voir par exemple la photographie publiée par le compte officiel « La France à l’ONU » : <https://pbs.twimg.com/media/ET5Ga8aWkAkNMYL?format=jpg&name=medium>.

15 D’après le compte-rendu officieux, mais commun, publié par plusieurs délégations, les membres du Conseil de sécurité ont sobrement « expressed concern at the possible impact of the COVID-19 pandemic in Libya » (Délégation française : UN Security Council elements to the press on Libya, 26 March 2020, en ligne : <https://onu.delegfrance.org/UN-Security-Council-elements-to-the-press-on-Libya> ; délégation chinoise : « Security Council Discussed Work of UNSMIL Through VTC », 26 March 2020 <http://chnun.chinamission.org.cn/eng/hyyfy/t1761961.htm>). Là encore, des problèmes de connexion ont perturbé la réunion, si l’on en croit la photographie publiée par le compte Twitter « La France à l’ONU », sur laquelle l’Afrique du Sud n’apparaît pas : <https://pbs.twimg.com/media/EUDYgyJWsAA8Clo?format=jpg&name=small>.

16 « The risk of the spread of the COVID-19 pandemic in Syria is extremely worrying », Statement by Mr. Nicolas de Rivière, Permanent Representative of France to the United Nations Security Council, 30 March 2020, en ligne : <https://onu.delegfrance.org/The-risk-of-the-spread-of-the-COVID-19-pandemic-in-Syria-is-extremely-worrying>

17 The COVID-19 represents a threat for the Palestinian territories, Statement by Mr. Nicolas de Rivière, Permanent Representative of France to the United Nations Security Council, 30 March 2020, en ligne : <https://onu.delegfrance.org/Israel-Palestine-COVID-19-can-give-an-opportunity-to-foster-reconciliation-and>.

18 Voir notamment la publication française du compte officiel « La France à l’ONU » : <https://twitter.com/franceonu/status/1244743895344447488/photo/1>.

19 Voir ainsi la photographie publiée par Nicolas de Rivière, Représentant permanent de la France auprès des Nations unies : <https://twitter.com/NDeRiviere/status/1244646590100406272/photo/1>.

En d'autres termes, le principal organe de maintien de la paix, temple du multilatéralisme post-seconde guerre mondiale, ne n'est pas réuni officiellement depuis le 12 mars ; ce n'est que douze jours après l'interruption de ses travaux qu'une réunion parfaitement officieuse a pu avoir lieu dans des conditions « artisanales » ; il fallut attendre dix-huit jours au total après l'interruption des séances physiques pour qu'une réunion, toujours officieuse et vraisemblablement ponctuée de problèmes de connexion, aborde enfin les problématiques soulevées par la pandémie mondiale, sans adopter de résolution directement liée au Covid-19 et sans qu'il soit possible de le vérifier, en l'absence de publication des textes des décisions.

### **B. L'« horizon d'attente » créé par le Conseil de sécurité**

Empruntée aux théories de la réception de la lecture, la notion d'horizon d'attente renvoie au système de références du lecteur – ici de l'observateur – qui détermine la manière dont l'ouvrage ou la situation va être ressenti. En l'espèce, le Conseil de sécurité a généré, par sa pratique depuis 1945 et du fait de ses fonctions, un horizon d'attente justifiant l'étonnement, sinon la déception, de l'internationaliste face à son absence. C'est ainsi parce qu'il existe de nombreuses raisons de penser que le Conseil de sécurité *devrait se saisir voire aurait dû se saisir bien plus tôt* de la question du Covid-19 que son silence paraît assourdissant. Ces raisons sont, principalement, au nombre de quatre.

En premier lieu, de manière générale, le Conseil de sécurité présente une tendance à se saisir de sujets variés, dont il n'est pas forcément évident *prima facie* qu'ils relèvent de sa compétence. Le Conseil de sécurité manque ainsi rarement une occasion de « prendre note » d'une situation mondiale, même lorsqu'elle n'est que *susceptible* d'entrer dans son champ de compétence, ce qui est souvent salué par la communauté internationale. Depuis les années 1990, il n'hésite pas à qualifier une situation excédant le cadre des relations pacifiques entre États voire sans rapport direct avec les relations interétatiques de « menace pour la stabilité »<sup>20</sup> de telle ou telle région du monde voire en général, et parfois de « menace contre la paix »<sup>21</sup>. Les drames humanitaires ont pu faire l'objet de résolutions du Conseil, faisant d'ailleurs usage du Chapitre VII de la Charte qui lui permet de prendre des mesures pouvant aller jusqu'à l'autorisation du recours à la force ; l'on pense aux « actes de trafic de migrants et de traite d'êtres humains » en Méditerranée saisis sous l'angle de la situation en Libye<sup>22</sup>. Plus récemment, l'organe principal du maintien de la paix a encore pu prendre note de l'effet de catastrophes naturelles, de risques de telles catastrophes ou du changement climatique sur certaines situations sécuritaires en Somalie<sup>23</sup>, au Mali<sup>24</sup> ou encore en République démocratique du Congo<sup>25</sup> – pour ne prendre que

20 De manière particulièrement large, le Conseil a ainsi pu constater « que l'adhésion à la violence et à l'extrémisme violent qui découle d'un mouvement de radicalisation touchant particulièrement les jeunes constitue une menace pour la stabilité et le développement, et a souvent pour effet de compromettre la consolidation de la paix et d'alimenter le conflit » (CSNU, Résolution 2250 du 9 décembre 2015, S/RES/2250 (2015)).

21 Par exemple, sans besoin de rattachement à un conflit ou à une situation internationale, le Conseil « [c]onsidère que l'emploi d'armes chimiques, où que ce soit, constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales » (CSNU, Résolution 2118 du 27 septembre 2013, S/RES/2118 (2013), point 1 ; nous soulignons).

22 CSNU, Résolution 2240 du 9 octobre 2015, S/RES/2240 (2015).

23 CSNU, Résolution 2472 du 31 mai 2019, S/RES/2472 (2019) : « il importe que le Gouvernement fédéral somalien et l'ONU se dotent des stratégies appropriées en matière d'évaluation et de gestion des risques associés aux changements climatiques, aux autres changements écologiques, aux catastrophes naturelles, à l'accès à l'énergie et aux autres facteurs ayant une influence sur la stabilité de la Somalie ».

24 CSNU, Résolution 2480 du 28 juin 2019, S/RES/2480 (2019) : « le Gouvernement malien et l'ONU doivent adopter des stratégies appropriées d'évaluation et de gestion des risques en matière de changements écologiques, de catastrophes naturelles, de sécheresse, de désertification, de dégradation des sols, d'insécurité alimentaire, d'accès à l'énergie et de changements climatiques, entre autres facteurs qui influent sur la sécurité et la stabilité du Mali ».

25 CSNU, Résolution 2502 du 19 décembre 2019, S/RES/2502 (2019) ; le Conseil se dit alors « [c]onscient des effets néfastes que les changements climatiques, les changements écologiques, les catastrophes naturelles et le

quelques exemples. Sans même aller jusqu'à attendre qu'il la qualifie de menace à la paix et à la sécurité internationales, il est donc, dans l'absolu, surprenant que le Conseil de sécurité ne se saisisse pas officiellement de cette actualité mondiale, le chaos régnant au sein de certains États touchés par le Covid-19 étant vraisemblablement de nature à menacer de délicats équilibres sécuritaires.

En deuxième lieu, ce silence officiel est assourdissant car il y existe un précédent remarquable. Par la résolution 2177 du 19 septembre 2014, le Conseil de sécurité avait en effet agi à l'occasion de la crise sanitaire provoquée par Ebola, en intervenant là où on ne l'attendait pas nécessairement et en la qualifiant, dans un contexte certes circonstancié, de menace à la paix et à la sécurité internationales<sup>26</sup>. Au regard de ce précédent, qui n'est en vérité que la confirmation de la pénétration des problématiques sanitaires parmi les questions sécuritaires<sup>27</sup>, l'on est ainsi en droit d'attendre *a minima* une réaction officielle du Conseil de sécurité.

En troisième lieu, ce silence est assourdissant car certains pouvoirs ne peuvent être exercés que par le Conseil de sécurité. Bien que, très exceptionnellement et en cas de blocage, l'Assemblée générale des Nations Unies puisse remédier à la carence du Conseil qui ne dispose que de la responsabilité *principale*, et non *exclusive*, du maintien de la paix et de la sécurité<sup>28</sup>, seul ce dernier dispose de la légitimité politique, de la puissance institutionnelle et des outils juridiques pour organiser une réponse mondiale forte à cette pandémie. Parmi les nombreux moyens d'action possibles, le Conseil pourrait ainsi imposer des couloirs d'acheminement de matériel médical, et *a minima* coordonner l'action des différents organismes qui luttent contre la pandémie.

Enfin, en dernier lieu et dans le même sens, le silence officiel du Conseil de sécurité est d'autant plus assourdissant qu'il est comblé par le discours et l'action d'autres acteurs internationaux, qui pallient son inaction ou l'appellent plus ou moins explicitement à agir. Sans parler de la presse qui commence à analyser cet étonnant silence<sup>29</sup>, l'on pense en premier lieu au Secrétaire général qui se mobilise et ne cesse d'utiliser la rhétorique de la guerre<sup>30</sup> pour inciter les États à s'organiser ; il a également lancé le 25 mars un « Plan de réponse humanitaire mondial Covid-19 »<sup>31</sup> dont le Conseil de sécurité ne pourra probablement que prendre note *a posteriori*. Mais au-delà du Secrétaire général, ce sont les réunions immédiates des *fora* économiques internationaux qui interrogent.

---

manque d'accès à l'énergie, entre autres facteurs, ont sur la stabilité de la République démocratique du Congo, notamment la multiplication des phénomènes météorologiques extrêmes, les inondations, les incendies de forêt, les précipitations irrégulières et l'insécurité alimentaire ».

26 CSNU, Résolution 2177 du 19 septembre 2014, S/RES/2505 (2014) ; voir également la contribution de Thierry Garcia sur ce point et, parmi une littérature abondante, LATTY Franck, « La santé en tant qu'élément de sécurité collective », in SFDI (dir : FLEURY-GRAFF Thibaut et LE FLOCH Guillaume), *Santé et droit international. Colloque de Rennes*, Paris, Pedone, 2019, pp. 73-85.

27 Voir par exemple, sur le VIH, CSNU, Résolution 1308 du 17 juillet 2000, S/RES/1308 (2000). Le Conseil de sécurité, se disant « [p]rofondément préoccupé par l'ampleur de la pandémie de VIH/sida, et en particulier par la gravité que la crise revêt en Afrique », avait notamment souligné que « la pandémie de VIH/sida, si elle n'est pas enrayée, peut mettre en danger la stabilité et la sécurité ».

28 Par la résolution 377 (V) du 3 novembre 1950 dite « résolution Dean Acheson », l'Assemblée générale des Nations unies avait, prenant acte de la carence du Conseil de sécurité, décidé de se réunir et d'agir à sa place – sans toutefois recourir au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

29 Voir notamment *La Croix*, « La réponse au coronavirus fait débat au sein du Conseil de sécurité de l'ONU », 25 mars 2020 ; *Le Figaro*, « Critiquée pour sa réaction tardive, l'ONU veut revenir au premier plan », 30 mars 2020 ; *Les Echos*, « Le coronavirus, un défi lancé à la gouvernance mondiale », 31 mars 2020.

30 Voir en particulier Nations Unies, Point de presse quotidien du Bureau du Porte-parole du Secrétaire général de l'ONU, 24 mars 2020, en ligne : <https://www.un.org/press/fr/2020/dbf200324.doc.htm>.

31 *ONU Info*, « L'ONU lance un appel de fonds de 2 milliards de dollars pour lutter contre le Covid-19 dans le monde », en ligne : <https://news.un.org/fr/story/2020/03/1064942>.

Les chefs d'État et de gouvernement du G7 se sont ainsi réunis par visioconférence dès le 16 mars pour envisager une réponse coordonnée, dont la déclaration finale a été diffusée<sup>32</sup>. Le 25 mars, une autre réunion des ministres des affaires étrangères du G7 a eu lieu pour échanger sur leur action commune face à la pandémie<sup>33</sup>. Pour couronner le tout, un G20 a été organisé en urgence le 26 mars, sans que l'ordre du jour apparaisse exclusivement économique<sup>34</sup>. Le Secrétaire général des Nations Unies a même écrit une lettre au G20 dans laquelle il appelle à une action concertée et décisive face à l'actuelle crise sanitaire mondiale, à l'établissement d'un plan de « temps de guerre », et souligne la nécessité d'une coordination et d'une coopération internationale pour supprimer le virus<sup>35</sup>. Il en ressort la sensation que le Secrétaire général appelle le G20 à l'aide, face à l'inaction du Conseil de sécurité.

Au regard de ce qui précède, il paraît incompréhensible que le Conseil de sécurité ne se saisisse pas, ou se saisisse si tard, de la situation générée par le Covid-19.

## **II. L'affaiblissement du multilatéralisme institutionnel**

À ce stade, il convient de s'intéresser aux raisons pour lesquelles le Conseil de sécurité a tant tardé à se réunir et ne s'est toujours pas prononcé officiellement, alors que l'on entrevoyait en lui, ces dernières années, un « organe faitier de la gouvernance sanitaire globale »<sup>36</sup> (A). La faiblesse du discours juridique sur ce point amène inévitablement à s'interroger sur les raisons, peu juridiques, de cette incroyable latence. Confinée aux frontières d'un système à bout de souffle et incapable de réagir collectivement, efficacement et humainement, la société internationale aura, une fois la pandémie endiguée, à inventer un nouveau système multilatéral dont la (re)fondation semble s'imposer (B).

### **A. La faiblesse du discours juridique justifiant le silence du Conseil de sécurité**

Les premiers éléments de justification parvenus au public, par l'intermédiaire de fuites dans la presse, sont surprenants. Le blocage du Conseil de sécurité aurait été dû à la Russie, qui a refusé durant quinze jours la tenue d'une réunion décisionnelle du Conseil de sécurité en invoquant un point de procédure. Si l'on en croit les déclarations de l'ambassadeur adjoint russe à AFP, la Charte des Nations Unies ne permettrait pas de tenir des réunions virtuelles et surtout de prendre des décisions à distance<sup>37</sup>. Selon l'argumentation russe, l'alinéa 3 de l'article 28 de la Charte, au regard duquel le Conseil « peut tenir des réunions à tous endroits autres que le Siège de l'Organisation qu'il juge les plus propres à faciliter sa tâche », ne prévoit que des réunions physiques. Au surplus et surtout, aucune disposition ne permettrait la décision virtuelle, le vote étant habituellement formulé à main levée pendant la séance.

---

32 MAE, *Déclarations officielles de politique étrangère du 17 mars 2020*, COVID-19 – Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G7 à l'issue de leur entretien en visioconférence (Paris, 16/03/2020).

33 MAE, *Déclarations officielles de politique étrangère du 26 mars 2020*, COVID-19 – Ministérielle affaires étrangères du G7 – COVID-19 – Déclaration de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (Paris, 25/03/2020).

34 MAE, *Déclarations officielles de politique étrangère du 26 mars 2020*, COVID-19 – Déclaration finale du Sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement du G20 consacré au COVID-19 – Traduction en français (., 26/03/2020). Le premier point abordé par la Déclaration finale est d'ailleurs « Combattre la pandémie », tandis que le premier objectif fixé par le G20 est « Sauver des vies », avant de « Protéger l'emploi et le revenu des populations », ou encore « Rétablir la confiance, préserver la stabilité financière, relancer la croissance et sortir plus forts de la crise ».

35 Nations Unies, Point de presse quotidien du Bureau du Porte-parole du Secrétaire général de l'ONU, 24 mars 2020, en ligne : <https://www.un.org/press/fr/2020/dbf200324.doc.htm>.

36 LATTY Franck, « La santé en tant qu'élément de sécurité collective », *op. cit.* note 29, p. 81.

37 RFI, « The virus claims a victim at the UN: personal diplomacy », 15 March 2020 ; *Challenges*, « Coronavirus : le Conseil de sécurité de l'ONU en échec », 23 mars 2020.

Trois éléments au moins démontrent la grande faiblesse de cette argumentation, pour peu qu'elle soit considérée avec sérieux.

D'une part, la Russie semble ici faire preuve d'un formalisme surprenant, si l'on se réfère à la pratique du Conseil de sécurité. Le formalisme procédural n'est en effet pas ce qui caractérise le plus le Conseil de sécurité, qui demeure avant tout un organe politique. Ainsi, le chapitre « Vote » du Règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité ne comprend qu'un unique et sobre article 40 : « [l]a procédure de vote du Conseil de sécurité est conforme aux articles pertinents de la Charte et du Statut de la Cour internationale de Justice ». Ce formalisme invoqué par la Russie tranche d'ailleurs avec la pratique effective du Conseil lors de ses trois réunions des 24, 26 et 30 mars (aucune mention à l'agenda officiel – même pas au titre des consultations officielles –, aucun procès-verbal publié contrairement aux prescriptions de l'article 54 du Règlement<sup>38</sup>), et avec la pratique générale de l'Organisation. Il faut en effet rappeler que les Nations Unies, comme de nombreuses organisations internationales, n'est pas particulièrement formaliste, à l'instar du droit international en général. L'on a ainsi pu relever que certaines décisions engageant le Conseil de sécurité, par exemple concernant la transparence de ses travaux, étaient prises par simple note du Président du Conseil de sécurité sans plus de formalisme et sans que cela pose le moindre problème<sup>39</sup>. Ce haut souci de formalisme paraît, dès lors, peu convaincant.

Il l'est d'autant moins, d'autre part, que d'autres organisations internationales plus formalistes ont rapidement adopté une procédure dérogatoire en vue de la bonne tenue de leurs réunions virtuelles. La question de la procédure de réunion et de vote apparaît ainsi davantage significative dans le cadre des organes de l'Union européenne, dont les actes peuvent être le cas échéant annulés par la Cour de justice de l'Union européenne – ce qui n'est pas le cas de ceux du Conseil de sécurité qui ne souffrent d'aucun contrôle de légalité ou de licéité dans l'ordre juridique des Nations Unies. Le Conseil de l'Union européenne a ainsi approuvé dès le 23 mars une dérogation temporaire à son règlement intérieur, prévoyant que « [c]ompte tenu de ces circonstances exceptionnelles et en vue d'assurer la continuité institutionnelle du processus décisionnel du Conseil, il est nécessaire de déroger temporairement » aux dispositions pertinentes du règlement du Conseil, selon des conditions précises et ce pour une durée d'un mois sujette à prorogation<sup>40</sup>. Il est difficile, compte-tenu du peu d'exigences formelles au sein du Conseil de sécurité, d'admettre qu'une telle dérogation ne serait pas possible – sous réserve que la Russie l'accepte.

Enfin et peut-être surtout, la réticence russe apparaît en contradiction totale avec l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 28 de la Charte des Nations Unies – le même article 28 que celui avancé pour bloquer le processus décisionnel –, qui précise que « le Conseil de sécurité est organisé de manière à pouvoir exercer ses fonctions *en permanence* » (nous soulignons). Cette disposition devrait

---

38 L'article 54 du Règlement provisoire dispose que « [l]e procès-verbal officiel des séances publiques du Conseil de sécurité ainsi que les documents annexes sont publiés aussitôt que possible dans les langues officielles ». Le Conseil pourrait avoir choisi, au regard de la situation, de tenir des séances privées ; mais l'article 55 précise que dans ce cas, « le Conseil de sécurité fait publier un communiqué par les soins du Secrétaire général ». Le silence d'A. Gutierrez quant à l'activité virtuelle du Conseil de sécurité, à laquelle seuls les titulaires d'un compte Twitter semblent avoir partiellement accès, laisse à penser que ce dernier n'a peut-être même pas connaissance de l'intégralité des débats.

39 Note n°507 du Président du Conseil de sécurité du 26 juillet 2010, S/2010/507. À titre accessoire, on relèvera que les normes de transparence prévues par cette note, largement confirmées et la plupart du temps appliquées depuis, sont parfaitement ignorées par le Conseil de sécurité depuis le début de la crise sanitaire.

40 Décision (UE) 2020/430 du Conseil du 23 mars 2020 portant dérogation temporaire au règlement intérieur du Conseil eu égard aux difficultés de déplacement causées dans l'Union par la pandémie de COVID-19, JOUE du 24 mars 2020, L88 I/1.



pouvoir servir sans difficulté aucune de fondement à l'adoption de règles procédurales exceptionnelles. Quand bien même la situation ne serait pas particulièrement urgente, cet alinéa semble pouvoir justifier à tout moment l'aménagement d'une procédure décisionnelle déjà peu rigide. Mais le fonctionnement du Conseil de sécurité, comme on l'a dit organe politique avant tout, est tel que le refus russe, qu'il soit fondé ou non, bloque – ou bloqua – la tenue des réunions et surtout le processus décisionnel, l'ambassade russe plaidant au surplus qu'il n'y a pas de raison d'avoir peur de se réunir au siège des Nations Unies. De manière toute aussi gênante, le blocage russe aurait au passage pu conduire à une violation de l'article 1<sup>er</sup> du Règlement intérieur, celui-ci disposant que le Conseil de sécurité se réunit « toutes les fois que celui-ci le juge nécessaire et *sans que l'intervalle entre les réunions puisse excéder quatorze jours* » (nous soulignons). Il paraît ironique que le formalisme russe invoqué puisse conduire à méconnaître une disposition explicite du Règlement...

L'évolution de l'activité du Conseil de sécurité, dont les membres ont annoncé triomphalement, sur Twitter, s'être accordés le 30 mars pour adopter à l'unanimité quatre résolutions, pourrait *prima facie* nuancer l'ensemble des propos qui précèdent. La Russie, renonçant à ce formalisme excessif, se serait-elle finalement accommodée de la situation ? Il semble qu'il n'en soit rien, et que, n'ayant pas eu gain de cause sur le terrain de ses revendications politiques, Moscou se contente d'admettre la continuité des travaux « normaux » du Conseil. Au moins trois des quatre résolutions – dont on doit rappeler que le texte demeure inconnu à ce jour – portent en effet sur des points globalement consensuels ; parmi ces dernières, deux résolutions, auxquelles s'ajoute la résolution 2515, devaient de toutes façons être adoptées de manière urgente. Le mandat de la MANUSOM arrivant à son terme le 31 mars 2020, il apparaissait ainsi inconcevable que le Conseil de sécurité ne décide pas de le reconduire pour une année au moins, de sorte que la résolution 2516 (2020) sur la situation en Somalie s'imposait<sup>41</sup>. De la même manière, le Conseil devait d'ici le même délai se prononcer sur la structure de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD)<sup>42</sup>, de sorte que là encore une résolution 2517 sur le Soudan s'imposait. La situation en Corée du Nord fait l'objet de discussion plus intenses, certains membres permanents, à l'instar de la Chine et de la Russie, étant notamment favorables à une levée des sanctions (voir *infra*) ; une décision technique était cependant attendue le 27 mars, fondant la nécessité d'une résolution 2515<sup>43</sup>. Seule la résolution 2518 sur la protection des Casques bleus ne semble pas répondre à un calendrier contraint ; cependant, le Conseil n'ayant curieusement pas adopté de résolution à ce sujet en 2019 – la dernière résolution remontant à fin 2018<sup>44</sup> –, il convenait manifestement d'y procéder rapidement.

L'on peut donc conclure de ces éléments que loin de se réunir pour évoquer le Covid-19 et la situation sanitaire mondiale, le Conseil de sécurité a fini, péniblement, par s'accorder sur une procédure pour traiter les affaires courantes. Il n'est, à cet égard, pas difficile de prédire que la réunion annoncée – sur Twitter – le 31 mars 2020 et portant sur l'Afghanistan est liée au

---

41 La Mission d'Assistance des Nations Unies en Somalie (MANUSOM) avait vu son mandat prorogé jusqu'au 31 mars 2020 par la résolution 2461 du 27 mars 2019 (S/RES/2461 (2019)). Une nouvelle prorogation était une évidence, dans la mesure où le mandat de la MANUSOM est d'accompagner les élections somaliennes devant se tenir fin 2020 / début 2021.

42 Voir CSNU, Résolution 2495 du 31 octobre 2019, S/RES/2495 (2019). Le mandat de la MINUAD arrive à échéance le 31 octobre 2020 (point 1 de la résolution). Néanmoins, le Conseil de sécurité devait se prononcer avant le 31 mars 2020 sur les plafonds des effectifs militaires et policiers de la Mission (point 5).

43 Si le mandat du Groupe d'experts nommé par le Secrétaire général en application de la résolution 1874 (2009) avait été prorogé jusqu'au 24 avril 2020, le Conseil avait également décidé qu'il entendait « réexaminer ce mandat et se prononcer sur sa reconduction le 27 mars 2020 au plus tard », priant – en vain puisque ce délai a été dépassé de trois jours – le Secrétaire général de prendre « les dispositions administratives requises à cette fin » ; voir CSNU, Résolution 2464 du 10 avril 2019, S/RES/2464 (2019), point 1.

44 CSNU, Résolution 2447 du 13 décembre 2018, S/RES/2447 (2018).

rapport sur la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) commandé au Secrétaire général et remis le 17 mars dernier, et qu'une autre sera prochainement organisée sur la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). En bref, le Conseil de sécurité reprend, plus ou moins officieusement, le cours de son calendrier sans que le Covid-19 ne s'invite dans la liste des priorités mondiales ; tout au plus peut-on supposer que les résolutions mentionneront le contexte aggravé dans chaque pays concerné<sup>45</sup>.

Cette situation paraît, à ce stade, quelque peu surréaliste. Il est difficile de conclure autrement qu'en constatant que la fragile argumentation juridique d'abord avancée par la Russie n'a pas résisté à la nécessité de se réunir, et qu'elle masque très mal une volonté, manifestement partagée par la Chine qui préside le Conseil, de ne pas se réunir spécifiquement à propos du Covid-19.

### **B. Les faiblesses d'un multilatéralisme institutionnel marginalisé**

Il faut en effet rappeler que la Russie, la Chine et les États-Unis ne sont pas, en ce moment, de fervents partisans des Nations Unies et de leurs organes, dont ils n'hésitent pas à critiquer publiquement les actions. À l'orée de la crise sanitaire, que l'on peut dans sa dimension internationale situer autour du 12 mars, il était possible de penser que les membres du Conseil, notamment permanents, étaient occupés à endiguer la pandémie sur leurs territoires respectifs. En d'autres termes plus triviaux, les membres permanents et non permanents avaient alors « autre chose à faire » que de réunir le Conseil de sécurité. Ce raisonnement dévoile déjà l'une des failles du système institutionnel onusien, qui semble reposer sur l'idée quelque peu orgueilleuse qu'il ne peut rien arriver de catastrophique aux cinq grandes puissances censées, avec la contribution de membres non permanents, assurer la stabilité du monde.

Mais l'évolution de la situation démontre que derrière l'invocation peu convaincante d'un point procédural se dissimule un contournement massif et explicite du système multilatéralisme formel, classique que constitue l'institution onusienne. Dès les premiers cas de Covid-19, les réponses ont d'abord été unilatérales et personnelles, de la part des États, ce qui n'était pas surprenant face à l'urgence et à la surprise : rapatriement des nationaux, déclarations d'état(s) d'urgence, fermeture des frontières, etc. Les réponses ont ensuite aussi été bilatérales, et l'on pense ici à l'envoi de fournitures par la Chine en France et au partenariat franco-italien. Rapidement, positions officielles étatiques se sont élevées en faveur d'une réponse multilatérale. Tel est le cas de la France, qui indique dès le 12 mars que la pandémie « ne pourra être traitée que par un renforcement de la coopération internationale »<sup>46</sup> qu'elle tente de dynamiser<sup>47</sup>. Dans le même temps, certains États profitent de la situation pour aggraver leurs différends. À la suite des propos du porte-parole du ministère chinois des Affaires étrangères selon lesquels le Covid-19 pourrait être d'origine américaine<sup>48</sup>, les médias ont relayé

---

45 Tel semble être le cas si la discussion du 31 mars relative à la situation en Afghanistan a abouti à l'adoption d'une résolution (ce qui n'est pas indiqué), si l'on en croit un tweet du compte officiel « La France à l'ONU » (<https://twitter.com/franceonu/status/1245097787282403329>). Il est également possible que la mention du Covid-19 prônée au moins par la France n'ait pas fait consensus, reportant à une date ultérieure l'adoption d'une résolution consensuelle sur la situation.

46 MAE, *Déclarations officielles de politique étrangère du 12 mars 2020*, Point de presse du porte-parole adjoint - COVID-19/Etats-Unis - COVID-19/Italie - COVID-19 - Iran - Irak (Paris, 12/03/2020).

47 Dans le même sens, voir, MAE, *Déclarations officielles de politique étrangère du 19 mars 2020*, Point de presse de la porte-parole - COVID-19 (Paris, 19/03/2020) : « [f]ace au défi mondial que représente le Covid-19, la France, avec ses partenaires européens et internationaux, travaille à l'approfondissement de la coopération en matière de lutte contre les épidémies sur les plans bilatéral et multilatéral. C'est par la coopération, par la coordination et le travail en commun que ce défi sera relevé ».

l'hypothèse chinoise d'une importation depuis le sol américain<sup>49</sup>, tandis que les autorités américaines s'obstinent à évoquer un « virus chinois » et à accuser la Chine et la Russie de s'être livré à une campagne de désinformation à son propos<sup>50</sup>. Pourtant, l'heure de la réponse multilatérale a à l'évidence sonné. Au moment où le monde attend avec impatience la réponse de l'organe principal du maintien de la paix et de la sécurité internationales, celle-ci ne peut que décevoir : des diplomates anonymes annonçant, près de quinze jours après l'interruption des réunions, que des problèmes de connexion freinent la reprise des travaux, l'invocation fantaisiste d'un argument juridique supposé empêcher toute décision par la Russie, puis une reprise officieuse aboutissant à un fade traitement des affaires courantes, le tout annoncé sur Twitter, réseau social privé qui semble avoir été promu au rang de site internet du Conseil de sécurité.

Le tableau apparaît d'autant moins reluisant lorsque le regard se tourne vers la gouvernance internationale informelle. Entretemps, deux G7 – sans la Russie et la Chine – ont pu se réunir et publier des déclarations finales, par lesquelles les grandes puissances économiques se disent « convaincu[e]s que les présentes difficultés liées à la pandémie du COVID-19 nécessitent une *approche internationale étroitement coordonnée* »<sup>51</sup>. À la demande de l'Arabie saoudite, manifestement inquiète pour l'économie pétrolière<sup>52</sup>, un G20 exceptionnel s'est même tenu le 26 mars – annoncé en premier, ironiquement, par la Russie. Les membres du G20, dépassant largement le cadre des discussions purement économiques et financières qui caractérise généralement leurs sommets, se sont en particulier engagés « à renforcer encore le mandat de l'OMS pour coordonner la lutte internationale contre la pandémie, notamment la protection du personnel de santé en première ligne et la fourniture de matériel médical, en particulier les outils de diagnostic, les traitements, les médicaments et les vaccins. Nous reconnaissons la nécessité d'actions urgentes à court terme pour intensifier les efforts mondiaux visant à lutter contre la crise provoquée par le COVID-19 »<sup>53</sup>. Coupant littéralement l'herbe sous le pied du Conseil de sécurité voire des Nations unies, le G20, dont il est loisible de se demander s'il n'excède pas ses compétences informelles, « demand[e] à l'OMS [...] d'évaluer les lacunes en matière de préparation aux pandémies et d'en faire un compte rendu lors d'une réunion conjointe des ministres des Finances et de la Santé dans les prochains mois, afin de mettre en place une initiative mondiale sur la préparation et la réaction aux épidémies »<sup>54</sup>. L'introduction de la Déclaration finale ne laisse, enfin, pas de doute quant à l'importance qu'accordent les membres du G20 au cadre onusien dans les circonstances actuelles, ne le mentionnant qu'à titre quasiment accessoire : « [L]e G20 est résolu à mettre en œuvre tout ce qui est nécessaire pour

---

48 *L'Obs*, « Corona-complotisme : Pékin accuse sans preuve les Etats-Unis d'avoir apporté le virus en Chine », 13 mars 2020.

49 *Le Parisien*, « Coronavirus : la Chine accuse les Etats-Unis d'être à l'origine de la pandémie », 24 mars 2020.

50 Voir, encore récemment, le tweet du Secrétaire à la Défense Mike Pompeo du 30 mars 2020 : <https://twitter.com/SecPompeo/status/1244721305519370242>.

51 MAE, *Déclarations officielles de politique étrangère du 17 mars 2020*, COVID-19 - Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G7 à l'issue de leur entretien en visioconférence (Paris, 16/03/2020) ; nous soulignons. Les États poursuivent : « [n]ous augmenterons nos efforts pour renforcer les systèmes de santé dans nos pays et à l'échelle mondiale. Nous apportons notre soutien total à l'organisation mondiale de la santé (OMS) qui dispose d'un mandat international pour conduire la lutte contre les épidémies et les urgences ayant des conséquences sanitaires, quelle que soit la zone géographique affectée, et nous encourageons tous les pays, les organisations internationales et le secteur privé à prendre part aux efforts internationaux comme le plan mondial de préparation et de riposte de l'OMS ».

52 *Sud-Ouest*, « Coronavirus : face au krach pétrolier, l'Arabie Saoudite se prépare "au pire" », 18 mars 2020. Bien que proche de l'Iran, l'Arabie Saoudite recense un nombre maîtrisé de cas de contamination, de sorte que son inquiétude serait essentiellement économique.

53 MAE, *Déclarations officielles de politique étrangère du 26 mars 2020*, COVID-19 – Déclaration finale du Sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement du G20 consacré au COVID-19 – Traduction en français (., 26/03/2020).

54 *Idem*.

surmonter la pandémie, aux côtés de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale, des Nations Unies et des autres organisations internationales, chacune œuvrant dans le cadre de son mandat »<sup>55</sup>.

Il est dès lors évident que les enceintes classiques du multilatéralisme que l'on peut qualifier d'institutionnel, c'est-à-dire les organisations internationales pensées sur les ruines de la SDN, ne sont plus – ou n'ont jamais été – considérées comme efficaces en temps de crise internationale affectant les membres permanents du Conseil de sécurité. Après la phase de sidération et de réaction nationale individualiste, les États ont privilégié les canaux informels, plus souples, que sont les *fora* internationaux. La souplesse n'est cependant pas le motif principal de la mobilisation si prompte des G7 et G20 au détriment du Conseil de sécurité. Ces *fora* ont une vocation essentiellement économique, et il est permis de soupçonner les grands dirigeants d'être à l'heure actuelle plus inquiets à propos de l'état de l'économie mondiale qu'à propos du reste. Si les diverses Déclarations placent, au titre de priorité absolue, la lutte contre la pandémie et la protection des vies humaines, il ne faut pas se méprendre quant au motif initial de la saisine de ces *fora*, lequel demeure avant tout économique et financier. Autrement dit, les États ne s'accordent pour l'instant que sur la nécessité d'une coordination mondiale pour limiter les conséquences *économiques* de la pandémie, n'évoquant la réponse humanitaire et sécuritaire que parce qu'il serait à la fois inconvenant de ne pas le faire, et déplacé d'ignorer les appels à l'aide d'un Secrétaire général des Nations Unies en manque d'interlocuteurs.

De son côté, le Conseil de sécurité apparaît manifestement instrumentalisé par ses membres, qui conservent par ailleurs le loisir d'échanger de manière bilatérale ou informelle au sein des différents « G ». Le repli unilatéral des États-Unis, qui invoquent une responsabilité chinoise et russe<sup>56</sup> et semblent avoir fait pression pour que le Conseil de sécurité évoque officiellement les origines chinoises du virus tout en sachant que le projet serait immanquablement rejeté par le veto chinois<sup>57</sup>, ne saurait d'une part surprendre. D'autre part, la Chine et la Russie auraient, s'appuyant en façade sur l'argument procédural russe, bloqué les réunions dans l'espoir qu'un certain nombre de sanctions internationales – y compris à leur égard – seraient levées<sup>58</sup>. Bien

---

55 *Idem*.

56 Lors des débats organisés dans le cadre de ce colloque, la question de la responsabilité chinoise a été évoquée, notamment au regard des accusations de rétention d'informations qui auraient pu permettre, si elles avaient été connues, de mieux anticiper la situation au niveau international. Il est vrai que la Chine se livre à une véritable « diplomatie du masque » qui dissimule sans doute un certain nombre d'omissions. Sa responsabilité juridique, en droit international, paraît difficilement engageable. Il n'est pas interdit de penser que des fondements juridiques à l'engagement de sa responsabilité internationale pourraient éventuellement être trouvés dans une obligation élargie de *due diligence* ou, plus simplement, dans le Règlement sanitaire international (RSI). La Chine a, en effet, attendu plusieurs semaines avant de déclarer le foyer épidémique du Covid-19, en contradiction manifeste avec l'article 6 du RSI : « [c]haque État Partie notifie à l'OMS, par les moyens de communication les plus efficaces dont il dispose, par l'intermédiaire du point focal national RSI et dans les 24 heures suivant l'évaluation des informations de santé publique, tout événement survenu sur son territoire pouvant constituer une urgence de santé publique de portée internationale au regard de l'instrument de décision, ainsi que toute mesure sanitaire prise pour faire face à ces événements » (Règlement sanitaire international (2005), article 6 § 1 ; voir, dans le même sens, DEVAÏN Guillaume, « Le Covid-19 et le multilatéralisme », Tribune, *La Croix*, 21 mars 2020). Un fait internationalement illicite attribuable à la Chine pourrait donc, théoriquement, être identifié. Cependant, l'éventuel différend ne donnerait probablement jamais lieu à un règlement juridictionnel, notamment du fait de l'article 56 du RSI relatif au règlement des différends.

57 *NBC News*, « U.S. insisting that the U.N. call out Chinese origins of coronavirus », 26 March 2020.

58 Un Tweet du compte officiel du Ministère russe des affaires étrangères, relayé par la mission chinoise auprès des Nations Unies, indique ainsi que les ministres russe et iranien des affaires étrangères ont échangé par téléphone à propos de la pandémie le 24 mars. Le ministre russe « pointed out that Russia continues to urge Washington to lift its inhumane sanctions that prevent respective governments from combatting COVID19 in full capacity » (compte Twitter MFA Russia, 24 mars 2020, en ligne : [https://twitter.com/mfa\\_russia/status/1242549653859639296](https://twitter.com/mfa_russia/status/1242549653859639296)). Par ailleurs, un Communiqué du Ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie daté du 24 mars 2020, auquel se sont ralliés un certain nombre

que les spécialistes de relations internationales soient mieux armés que l'auteur de ces lignes pour avancer des hypothèses sur ce point, il est raisonnable de penser que l'absence de résolution sur le Covid-19 est, à ce jour, justifiée par le maintien de ces deux positions antagonistes. La situation politique présumée peut être résumée ainsi : les États-Unis menacent d'un veto toute proposition visant à alléger les sanctions ou à envoyer un signal positif en ce sens, et les deux États orientaux bloquent toute proposition susceptible d'évoquer une responsabilité chinoise et/ou ne prévoyant rien à propos des sanctions. Quoi qu'il en soit, ce blocage montre l'enrayage de la mécanique onusienne, laquelle, après l'OMC, l'UNESCO et de nombreuses organisations internationales, est à son tour fortement marquée par le repli unilatéraliste. Tant le silence officiel que le discours maladroitement avancé pour justifier cette situation, qui tourne autour du trop de formalisme institutionnel du cadre onusien, participent à la décrédibilisation, par ses propres acteurs, du principal instrument du multilatéralisme. Il est évident que le Conseil de sécurité ne sortira pas indemne de la crise sanitaire actuelle ; toute la question est de savoir si le multilatéralisme institutionnel qu'il incarne, en tant qu'« idée », y survivra aisément. Face à l'échec de la solution multilatérale formelle – les G7 et G20 relevant du multilatéralisme informel – les replis protectionnistes et unilatéralistes sont ainsi tentants. Une récente déclaration officielle du ministre français des Affaires étrangères, pourtant fervent partisan du multilatéralisme, en est la meilleure preuve<sup>59</sup>. Quelle que soit la réponse apportée dans les jours à venir par le Conseil de sécurité sur la question du Covid-19, les solutions institutionnelles post-crise devront, à l'heure où la réforme de l'OTAN s'organise pour remédier à sa « mort cérébrale »<sup>60</sup>, intégrer ces préoccupations et faire preuve d'une inventivité qui a sans doute manqué à la communauté internationale ces dernières années.

Enfin, si le multilatéralisme institutionnel semble manifestement instrumentalisé sur le fond, il ressort des errements techniques du Conseil de sécurité qu'il est également marginalisé sur la forme. L'enceinte du Conseil de sécurité est un symbole ; les grandes puissances du monde s'y retrouvent pour décider collectivement d'agir contre ce qu'il est autorisé, par la Charte, à qualifier de menace contre la paix ou la sécurité internationales. Outre son silence et ses blocages politiques, la forme que prennent les interventions du Conseil de sécurité pendant cette pandémie est également préoccupante. Alors que le site internet du Conseil, vitrine de l'action multilatérale, est déserté faute de mise à jour – si ce n'est l'agenda qui se vide –, les informations circulent dorénavant sur Twitter, renvoyant le cas échéant aux sites internet des missions officielles de membres du Conseil. Est-il rassurant que le Conseil de sécurité des Nations Unies ne communique plus que par l'intermédiaire de ses membres *via* un réseau social, c'est-à-dire d'une entreprise privée qui applique ses propres règles, au point de s'autoriser à censurer les déclarations publiées par le compte officiel d'un chef d'État en exercice, invoquant le non-respect de consignes sanitaires relatives à la pandémie dont la

---

d'États visés par des sanctions internationales, régionales ou unilatérales (Chine, Cuba, Syrie, Nicaragua, Venezuela, Nicaragua, Iran, Corée du Nord), fustige « la politique de restrictions unilatérales [...] et en particulier les restrictions économiques qui compliquent très sérieusement les efforts des autorités pour protéger la santé de leur population ».

59 Jean-Yves Le Drian a ainsi déclaré, de manière quelque peu mystérieuse : « Je crois qu'il y a une prise de conscience qu'il y a des sujets sur lesquels on ne pourra pas déléguer à la mondialisation. On ne peut pas déléguer son autonomie alimentaire. On ne peut pas déléguer son autonomie de protection. On ne peut pas déléguer son autonomie de santé. On ne peut pas déléguer les services essentiels qui sont d'ailleurs en partie et doivent être hors du champ concurrentiel. Ces grandes questions sont posées par les actes, par la réalité de la situation. Bien évidemment, il faudra s'interroger, quand la crise sera finie, le plus vite possible, sur les conséquences qu'on en tire sur la nécessaire régulation, et sur ce que veut dire la souveraineté française et la souveraineté européenne » (MAE, *Déclarations officielles de politique étrangère du 18 mars 2020, COVID-19 - Situation des Français à l'étranger - Entretien de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, avec "BFMTV"* (Paris, 18/03/2020)).

60 Le Président français avait ainsi qualifié l'OTAN fin 2019 ; voir *The Economist*, « Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead », 7 November 2019.

source est inconnue<sup>61</sup> ? Par-delà la « twiplomatie »<sup>62</sup> déjà entrée dans les mœurs, la communauté internationale s'enrichit-elle en soumettant dorénavant, sur le fond comme sur la forme, la communication de l'organe principal du maintien de la paix aux standards des réseaux sociaux ? Les réponses, évidemment négatives, ne font qu'accroître l'odeur de naphthaline qui émane aujourd'hui d'un Conseil de sécurité en apparence dépassé, et invitent une fois de plus à repenser la gouvernance du multilatéralisme.

\*\*\*

Le Covid-19 apparaît comme un coup dur pour le multilatéralisme institutionnel, qui est déjà attaqué, souvent injustement, par des dirigeants prônant l'unilatéralisme ou le bilatéralisme. Une fois la pandémie endiguée, le danger évident est que l'inaction politique et l'amateurisme technique du Conseil de sécurité sur ce dossier servent de prétexte pour banaliser son contournement, voire pour l'évincer à l'avenir. Par contraste, on ne manquera sans doute pas de louer *a posteriori* la réactivité exemplaire des *fora* économiques, oubliant au passage qu'il s'agit essentiellement des mêmes États, des mêmes dirigeants, et donc des mêmes « faiseurs » du droit international. Le coup dur pourrait alors se transformer en coup de grâce pour le « machin » qui a pourtant montré, n'en déplaise à De Gaulle, son utilité et son efficacité à maintes reprises. Il reste donc à espérer que les partisans du multilatéralisme, comme la France, sauront proposer de nouvelles idées y compris institutionnelles pour tenter de refaire, voire de faire, société internationale, dans un contexte mondial renouvelé.

Pour l'heure, et cette conclusion n'a pas changé entre l'enregistrement de la communication orale (26 mars) et la rédaction de ces lignes (31 mars) malgré plusieurs réunions du Conseil de sécurité, il devient urgent que ce dernier se positionne officiellement. Il en va peut-être du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Mais il en va surtout du maintien de sa propre crédibilité et, par-là, de la sauvegarde du réflexe institutionnel qui est encore au cœur du multilatéralisme.

---

61 *Le Figaro*, « Coronavirus: Facebook, Instagram et Twitter suppriment des vidéos de Jair Bolsonaro », 31 mars 2020.

62 Voir la plateforme créée autour de cette nouvelle notion : <https://twiplomacy.com/>.