

Position Paper #5

4 mai 2020

POUR UN MULTILATERALISME PLUS ETHIQUE



Raphael Maurel
Docteur en droit public, co-responsable de la chaire Dimensions internationales de l'éthique des affaires

L'apparition du Covid-19 a bousculé l'agenda diplomatique mondial, mais également ébranlé la structure institutionnelle abritant le multilatéralisme, héritage de 1945. Cette crise sanitaire unique a révélé que les États « développés », et notamment les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies (Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie), n'étaient pas préparés à une telle pandémie. Les réactions de ces États, sur la scène internationale, ont été précipitées et unilatérales, avant d'être multilatérales. Qu'elles soient individuelles ou collectives, ces répliques ont parfois été peu éthiques. Pour autant, en droit international, ces manquements sont rarement susceptibles d'être appréhendés sous l'angle de la responsabilité juridique. Les manifestations d'une forme de « responsabilité éthique » sur la scène internationale, face au Covid-19, invitent néanmoins à penser que l'éthique est devenue un enjeu diplomatique à part entière. Il doit en être tenu compte pour penser la refondation du système multilatéral, qui se dessine mais dont les contours restent très incertains.

Le manque d'éthique des actions étatiques sur la scène internationale

Il est difficile de mesurer le caractère éthique d'une décision sur la scène internationale ; mais l'on peut s'accorder sur certains critères. En particulier, lorsqu'elles n'ont pas visé à sauver un maximum de vies et qu'elles ne se sont pas prioritairement inscrites dans une stratégie visant à sauver des vies, les décisions publiques relatives à la lutte contre la pandémie peuvent être considérées comme éthiquement critiquables. Or, plusieurs actions unilatérales d'États occidentaux touchés par le Covid-19 présentent, à cet égard, des lacunes. En ne notifiant pas les premiers événements survenus à Wuhan, la Chine n'a pas seulement violé l'article 6 du Règlement sanitaire international de 2005 (RSI) selon lequel chaque État partie notifie sous 24h à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) « tout événement survenu sur son territoire pouvant constituer une urgence de santé publique de portée internationale ». En ne notifiant pas ce « risque pour la santé publique dans d'autres États en raison du risque de propagation internationale de maladies » (article 1er du RSI), Pékin a de plus commis, par omission, un acte particulièrement non éthique. Ce dernier a probablement conduit au décès évitable de milliers de personnes. Dans un autre registre, la « guerre des masques » à laquelle se livrent les États-Unis, en exerçant des pressions commerciales et diplomatiques sur la production chinoise de masques à destination européenne, est tout sauf éthique.

Les failles éthiques de la réponse internationale au Covid-19

Si certains États ont agi de manière peu éthique, l'absence d'action de certaines institutions internationales est tout aussi critiquable. L'inaction de l'OMS dans les premiers temps de la crise doit être imputée aux États, qui n'ont pas souhaité doter l'institution de suffisamment de moyens de vérification des informations transmises, ni d'outils efficaces de réaction. Mais l'inaction du Conseil de sécurité des Nations Unies constitue un grave manquement à l'éthique. Par une résolution 2177 de 2014, l'organe principal de maintien

de la paix et de la sécurité internationales depuis 1945, doté de compétences uniques dans l'ordre international, avait en effet jugé que « l'ampleur extraordinaire de l'épidémie d'Ebola en Afrique constitu[ait] une menace pour la paix et la sécurité internationales », la faisant de facto rentrer dans son champ de compétences. Le Conseil de sécurité étant inégalé tant en termes de légitimité politique, de pouvoirs juridiques de contrainte dans l'ordre international, que de puissance institutionnelle mondiale, il était attendu qu'il se positionne rapidement pour coordonner la lutte contre la pandémie. Or, la Russie, activement soutenue par la Chine et d'autres États, oppose son veto à toute résolution sur le Covid-19 tant qu'un certain nombre de sanctions économiques américaines et internationales à leur encontre n'aura pas été levé. Les États-Unis, qui s'y refusent catégoriquement, refusent de leur côté tout texte qui ne mentionnerait pas suffisamment explicitement l'origine chinoise du Covid-19 et/ou la responsabilité de l'État asiatique. Les deux positions étant irréconciliables, la machine onusienne se trouve paralysée, malgré la pénible reprise des discussions par visioconférence en vue de l'expédition des affaires courantes. Ce blocage, entretenu par les décisions et prétentions de trois membres permanents qui utilisent leur droit de veto à chaque proposition de résolution, apparaît en contradiction totale avec les enjeux éthiques dont la communauté internationale devrait se saisir. Le Conseil de sécurité aurait dû surmonter ces manœuvres, en grande partie dilatoires, et organiser d'emblée une réponse globale sanitaire et humanitaire attendue. Si l'éthique constituait un facteur significatif dans le processus de décision publique internationale, nul doute qu'il aurait déjà qualifié le Covid-19 de menace à la paix et à la sécurité internationales et agi. Pourtant, le symbole du multilatéralisme institutionnel post-1945, gangréné par les enjeux diplomatiques du moment, s'est abstenu à laissé les G7 et G20, fora informels à spécialité économique, se saisir de rhétorique éthique et humanitaire de la réponse à la pandémie.

Pour l'émergence d'une « responsabilité éthique »

Ces blocages et carences sont des enjeux éthiques de premier plan, à propos desquels il n'existe quasiment pas de réponse juridique. Il n'est d'abord pas possible, en droit international, d'engager la responsabilité du Conseil de sécurité pour son abstention :

l'organe politique ne répond devant personne de ses actes ou omissions. Par ailleurs, le principe cardinal du droit international est celui de la souveraineté : chaque État est indépendant, et dispose du droit d'agir comme il l'entend, sous réserve des compétences des autres États et des engagements internationaux auxquels il a souscrit. Autrement dit, pour qu'une réponse juridique à un manquement éthique puisse être apportée, il faut qu'un État, ou plusieurs, aient violé des obligations qui leur incombaient vis-à-vis des autres États ou de la communauté internationale dans son ensemble. À cet égard, la Chine a manifestement violé l'article 6 du Règlement sanitaire international de 2005 (RSI). Mais la procédure de règlement des litiges du système de l'OMS, qui renvoie essentiellement à des mécanismes internes à l'organisation, rend illusoire toute responsabilité juridique de la Chine.

Pourtant, au-delà de la responsabilité de l'État chinois en droit international, une forme de responsabilité éthique semble avoir été engagée. La « diplomatie du masque », qui consiste pour la Chine à envoyer massivement et rapidement du matériel de protection à tous les États dans le besoin – notamment en Afrique, mais également en Europe et aux États-Unis – peut être analysée en ce sens. C'est en effet à grands renforts de communication que Pékin procède à ces envois visant à dissimuler, ou à atténuer, sa responsabilité sanitaire. L'annonce chinoise d'un financement supplémentaire de 30 millions de dollars en faveur de l'OMS, en réponse à la suspension des financements américains, ne fait que confirmer cette stratégie. L'échec de cette diplomatie, qui s'avère très critiquée par une communauté internationale peu dupe, n'altère pas le fondement qui la sous-tend. Ces envois massifs constituent ainsi, en l'absence de perspective de responsabilité juridique crédible, des tentatives offensives de réparations diplomatiques de l'indéniable dommage éthique et moral produit. Plus globalement, cette stratégie montre que l'éthique est aujourd'hui pleinement intégrée parmi les enjeux diplomatiques mondiaux. En se montrant particulièrement morale dans ses généreuses décisions de dons de matériel médical de par le monde, la Chine tente de rééquilibrer son positionnement éthique sur la scène internationale, lequel est largement entamé par ses manquements antérieurs sur ce dossier.

L'éthique, enjeu incontournable du multilatéralisme de demain

Cette crise est donc l'occasion d'acter que l'éthique est devenue un enjeu diplomatique de premier plan. Elle est d'ores-et-déjà, dans le domaine des affaires, une préoccupation économique pour les entreprises multinationales. À la recherche de nouvelles parts de marchés et face aux demandes récurrentes de la société civile, celles-ci manquent rarement d'adopter un Code interne d'éthique et un Code d'éthique des affaires, parfois en supplément des codes exigés par la législation applicable. L'éthique des affaires internationales est déjà devenue un objet concurrentiel. L'éthique de la décision publique ne peut, suivant ce modèle difficilement critiquable sur le fond, qu'intégrer peu à peu le champ diplomatique.

La crise du Covid-19 devrait montrer que l'éthique a percé parmi les enjeux diplomatiques, malgré le renforcement corrélatif de positions individualistes qui rejettent de facto toute réponse internationalement éthique. Les États seront donc inévitablement amenés à se positionner, dans l'échiquier mondial, sur la politique juridique extérieure qu'ils entendront développer à ce sujet. Dans un contexte où gouvernants et sociétés civiles semblent s'accorder pour penser le multilatéralisme institutionnel post-Covid-19 sur des fondements renouvelés, les enjeux éthiques doivent être placés au cœur des réflexions. Les nouveaux mécanismes qui émergeront des crises institutionnelle et économique qui s'annoncent doivent inclure, sans ignorer la réalité du système international, ce facteur essentiel d'une décision publique saine et acceptable – qu'elle soit nationale ou internationale. Face aux réponses démagogiques et populistes prônant l'unilatéralisme, la refonte du système en faveur d'un renforcement de l'éthique de la décision constitue une voie alternative, sinon salvatrice, que les États engagés en faveur du multilatéralisme institutionnel – comme la France – devraient privilégier. Il s'agit donc de ramener l'enjeu éthique au centre du débat public sur le multilatéralisme, et de se positionner en faveur de processus décisionnels internationaux intégrant pleinement ce critère.

L'on peut alors tenter de formuler des propositions, sur la base de constats synthétisés.

Aperçu de la place de l'enjeu éthique au sein des institutions multilatérales concernées par le COVID-19

<p>Conseil de Sécurité des Nations Unies</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Organe politique des Nations Unies, soumis à aucun contrôle (politique ni juridique) • Publication des résolutions mais pas des débats sensibles et des réunions informelles • Absence d'évaluation de l'éthique de la prise de décision, absence générale d'<i>accountability</i>
<p>États membres du Conseil de sécurité</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilité internationale limitée, dans le cadre de leur action au sein du Conseil de sécurité • Transparence des prises de position au sein des séances publiques mais absence d'évaluation de l'éthique de la prise de décision
<p>Organisation mondiale de la santé</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation internationale soumise à une responsabilité limitée en droit international • Faibles prérogatives de vérification des informations notifiées par les États membres, qui peuvent être incomplètes ou inexistantes, à la suite de décisions non éthiques • Absence d'évaluation de l'éthique de la prise de décision

<p>États membres de l'Organisation mondiale de la santé</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilité internationale en cas de violation du RSI, mais système de règlement des différends la rendant illusoire
---	---

Quelques propositions pour repositionner l'éthique au sein du processus décisionnel international

<p>Conseil de Sécurité des Nations Unies</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instituer un Comité d'éthique, organe subsidiaire du Conseil de sécurité, ou <i>a minima</i> un Groupe de travail sur l'éthique, par une résolution lui confiant le mandat de rédiger annuellement un rapport public sur la prise en compte de l'éthique dans les décisions du Conseil. • Inviter le Secrétaire général des Nations Unies à promouvoir une culture de l'éthique au sein de l'Organisation, en demandant une évaluation éthique des missions assurées sous son égide.
<p>La France, membre permanent du Conseil de sécurité</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se positionner, par une déclaration officielle de politique étrangère du MAE, en faveur d'un multilatéralisme plus éthique. • Rédiger, sur le modèle britannique (<i>Implementation of International Humanitarian Law at Domestic Level: Voluntary Report</i>, 2019), un Rapport volontaire annuel sur l'éthique des positions françaises au sein des institutions internationales, et assurer sa large diffusion.

<p>Organisation mondiale de la santé</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Modifier l'article 3 du Règlement sanitaire international sur les « Principes » pour y adjoindre une mention de l'éthique ; par exemple « Le présent Règlement est mis en oeuvre en respectant pleinement la dignité des personnes, les droits de l'homme et les libertés fondamentales <i>ainsi que les principes éthiques</i> » (nous ajoutons). • Dans le cadre du futur « GIEC santé » (ou autre modèle promu à l'occasion de la révision du RSI), intégrer une mission d'éclairage éthique de l'OMS.
<p>États membres de l'Organisation mondiale de la santé</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Modifier l'article 4 du Règlement sanitaire international (RSI) pour soumettre les points focaux nationaux RSI à une évaluation régulière et indépendante de leurs procédures, incluant un critère éthique. Le modèle des régimes d'inspection internationale (visite <i>in situ</i> d'une mission internationale, prévue à l'avance) pourrait être approprié. • Modifier l'article 56 du Règlement sanitaire international (RSI) en supprimant le règlement des différends par l'entremise du Directeur général de l'Organisation, et en prévoyant directement un règlement devant la Cour internationale de justice ou, à défaut, un arbitrage.