



ACADEMIE AFRICAINE DE LA PRATIQUE DU DROIT
INTERNATIONAL

SPECIAL AFRIQUE COVID-19 : « LA BOUSSELE DES POSSIBLES » FACE A LA COVID-19

SPECIAL AFRIQUE COVID-19 : « LA
BOUSSELE DES POSSIBLES » FACE A LA COVID-19



15 EXPERTS / EXPERIMENT. PREMIERS JALONS REFLEXIFS



ACADEMIE AFRICAINE DE LA PRATIQUE DU DROIT
INTERNATIONAL

SPECIAL AFRIQUE COVID-19 : « LA BOUSSOLE DES POSSIBLES » FACE A LA COVID-19

rev

JUIN/2020

COVID-19

CRISE SANITAIRE EN AFRIQUE : « LA BOUSSOLE DES POSSIBLES » FACE A LA COVID-19

16 EXPERTS S'EXPRIMENT : PREMIERS JALONS REFLEXIFS

REMERCIEMENTS

Notre carte du monde s'est révélée obsolète et notre boussole tourne en tous sens sans parvenir à retrouver un nord commun. En temps de crise, nos repères et nos certitudes sont chahutés. L'avenir proche devient imprévisible et le futur incertain. Passés le temps de la stupéfaction et le long effort d'accommodation du regard à une crise sanitaire inédite, le temps de la réflexion et de l'intelligence collective doit reprendre ses droits. Dans ces circonstances exceptionnelles, les valeurs et les principes et la gouvernance mondiale efficace sont notre boussole commune.

Alors que sévit actuellement l'épidémie de Covid-19, le rôle des institutions africaines est souvent méconnu. Ce numéro spécial s'efforce de mettre en partage des réflexions, témoignages et questionnements suscités par la pandémie de Covid-19 et ses multiples conséquences en Afrique et ailleurs.

Universitaires, chercheurs, experts, diplomates, économistes, témoins, acteurs, constituent ainsi un laboratoire intellectuel à ciel ouvert: du croisement de leurs expériences, nous pouvons tirer quelques enseignements afin d'imaginer les linéaments d'une boussole commune.

Leurs contributions constituent des apports dont le fil conducteur reste la solidarité mondiale. Au moment où nous venons de célébrer le 75ème anniversaire de la Charte des Nations Unies, signée le 26 juin 1945, dans une inquiétude nos dissimulée, nous devons jeter les bases d'un monde plus solidaire et plus résilient face aux pandémies et aux défis du multilatéralisme.

Je tiens à la remercier chaleureusement tous les contributeurs pour leur disponibilité et leur détermination remarquable et leur contribution éclairante.

Jean-Baptiste HARELIMANA
Président de l'AAPDI

EDITO : La Boussole des possibles face à la pandémie du covid-19



Mireille DELMAS-MARTY, Professeur honoraire au Collège de France, Membre de l'institut

Crises économiques et financières ; crises sociales ; terrorisme global ; désastre humanitaire des migrations ; crise climatique et, pour couronner le tout, la crise sanitaire du « coronavirus ». Il serait temps de les prendre au sérieux, à mesure que s'accélère la cacophonie née de cette polycrise ; quasi-permanente. Tout se passe comme si ce virus était venu en messenger pour défier notre humanité mondialisée en lui offrant une dernière chance pour prendre conscience de sa communauté de destin et transformer la mondialisation sauvage en une « mondialité » apaisée¹.

Il nous faudrait une boussole commune. Mais où placer le pôle aimanté ? Il y a longtemps déjà que le pôle Nord s'est fixé à l'Ouest, avec le dogme de la croissance et du progrès porté par les récits du Tout Marché et plus récemment du Tout numérique. Son alliance avec les droits de l'homme se heurte au retour en force

¹ Néologisme inventé par Edouard Glissant, La Cohée du Lamentin, Gallimard 2005

du dogme souverainiste, réactivé par le terrorisme puis par la pandémie, tandis que le changement climatique démontre les limites de l'anthropocentrisme de nos valeurs éthiques. A présent, le récit des Nouvelles routes de la soie pourrait bien faire passer le pôle aimanté à l'Est, où les Classiques chinois préfiguraient déjà, il y a plus de deux mille ans, un Empire Monde à vocation universelle (tianxia). Mais que se passera-t-il au Sud ?

A moins de fabriquer une boussole inhabituelle qui ne privilégierait aucun pôle : une « boussole des possibles »², aimantée vers un centre où se rejoindraient les principes régulateurs d'une « bonne gouvernance mondiale », inspirés par une spirale des humanismes.

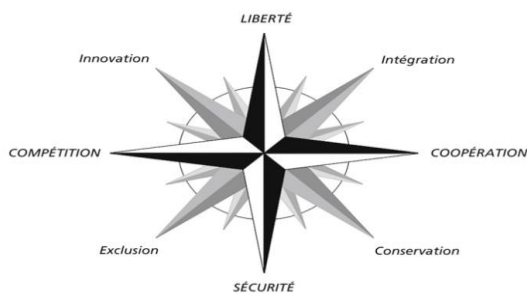


Figure 1. Rose des vents

Au centre : des principes régulateurs

Repenser notre rapport au monde, c'est d'abord apprendre à renoncer au superflu pour retrouver l'essentiel, au nom de principes placés au centre de notre boussole, tels que fraternité, hospitalité, égalité, dignité, solidarité sociale, solidarité écologique, responsabilité, créativité. Ces principes auraient vocation à réconcilier les inconciliables. Qu'il s'agisse, face à la pandémie, du couple « sécurité/liberté », face à la crise sociale du couple « compétition/coopération »,

2 v. notamment en ce sens : M. Delmas-Marty, *Une boussole des possibles. Gouvernance mondiale et humanismes juridiques*, Éditions du Collège de France, collection « Leçons de clôture », 2020.

face aux migrations du couple « exclusion/intégration », ou face au changement climatique, du couple « innovation/conservation ». En toute hypothèse la réponse juridique ne sera durable que si elle permet un rééquilibrage.

A titre d'exemple, les principes de fraternité et d'hospitalité, redécouverts à mesure que se développait la catastrophe humanitaire des migrations, pourraient contribuer à la recherche d'un équilibre entre l'exclusion et l'intégration. Pour y parvenir, il faudrait combiner des objectifs communs définis en droit international (le fameux protocole de Marrakech), ou en droit européen, et des critères de fond et de forme inscrits dans les systèmes nationaux. De même, la sécurité comme la liberté trouvent un équilibre s'ils sont confrontés à une même limite « indérogeable », celle du respect de l'égalité de dignité de tous les humains. S'ils réussissent à ouvrir les systèmes de droit, et à faciliter ainsi leur mise en compatibilité, les principes régulateurs pourront orienter vers un droit mondial pluraliste (car interactif) et évolutif (car en mouvement). Encore faut-il, pour qu'ils soient universalisables, que ces principes soient inspirés par les divers humanismes.

Une spirale des humanismes

La pluralité de nos sociétés pourrait être représentée par une « spirale des humanismes », sur laquelle s'enrouleraient les principales visions des relations, entre humains mais aussi entre générations présentes et futures et entre les vivants, humains et non humains.

Le plus ancien est l'humanisme de la Relation, qui relie chaque humain aux

Pour une illustration vidéo, voir : <<https://academiesciencesmoralesetpolitiques.files.wordpress.com/2020/01/une-boussole-des-possibles.mp4>>.

communautés de proximité, famille, village, tribu, que nous retrouvons en ces temps de confinement même si l'urgence sanitaire lui impose des limitations. Le plus familier s'affirme au XVIII^{ème} siècle, au temps des Lumières, comme un humanisme de l'Émancipation, qui inscrira les droits de l'homme, y compris les libertés fondamentales (civiles, politiques, économiques, sociales et culturelles) dans la Déclaration « universelle » de 1948. Imaginée comme boussole commune, cette Déclaration, suivie de nombreux dispositifs émancipant les individus humains du pouvoir politique, admet cependant des limitations aux droits et libertés). Mais elle les encadre de façon minutieuse (dérogations temporaires, exceptions limitatives mais permanentes, restrictions plus larges admises au nom de la nécessité démocratique) jusqu'au noyau indérogeable de l'égalité de dignité de chaque être humain, limite absolue, en principe du moins, à la sécurité comme aux libertés.

Par la suite, il faudra combiner cet universalisme avec le pluralisme des cultures (Unesco, 2001 et 2005) et intégrer au raisonnement juridique des techniques comme la marge nationale d'appréciation, pour articuler l'un et le multiple, le commun et le particulier. Désormais, dans un monde caractérisé par des interdépendances croissantes - dont la pandémie donne une démonstration terrifiante, qu'il s'agisse des masques de protection, des tests de dépistage ou des vaccins-, naîtra l'humanisme des Interdépendances (sociales et écologiques). Enfin, nous commençons seulement à prendre conscience du lien entre l'humanisme et la non détermination, qui devrait limiter l'extension des pratiques prédictives, transposant l'étiquetage et le traçage des produits dangereux aux personnes à risques, avec toute l'ambiguïté du terme. Au risque, si l'on n'y prend garde, de

renoncer à la spécificité humaine en supprimant responsabilité et créativité. Car le propre de l'humain, ne l'oublions pas, n'est pas d'être en vie, mais d'être responsable et créatif.

Une course de vitesse

Ne nous faisons pas d'illusion. Une telle recomposition prendra du temps car elle implique le renversement, ou au moins le dépassement, de trois dogmes qui soutiennent la mondialisation actuelle : le dogme économique de la croissance et du progrès ; le dogme politique de la souveraineté des Etats ; enfin le dogme éthique, l'anthropocentrisme des valeurs qui place l'homme au centre.

Une course de vitesse est désormais engagée entre la prise de conscience de notre appartenance à l'écosystème et les effets persistants de la mondialisation. S'agissant des systèmes de droit, il faudrait que cette révolution « copernicienne » prenne place simultanément à tous les niveaux (infranational, national, supranational régional et supranational mondial).

Pour commencer il faudra ouvrir deux chantiers. L'un pour élargir les notions de « biens » à des « biens communs mondiaux » non appropriables et celle de « personnalité juridique » à des personnes non responsables (générations futures, vivants non humains). L'autre pour inscrire dans le droit international le respect des « limites planétaires » car nous avons trop longtemps négligé la finitude des ressources terrestres que la cosmologie nous donne à voir comme une évidence. Cette fragile pellicule vivante qui enveloppe le caillou nommé Terre est notre commune demeure. Elle mérite protection car elle conditionne le destin de ses habitants, dont nous ne sommes qu'une partie.

LA CEA LUTTE CONTRE LE COVID-19 EN AFRIQUE A TRAVERS LE PARTENARIAT, LA GESTION DES CONNAISSANCES ET LA TECHNOLOGIE.



Vera SONGWE, Secrétaire exécutive de la Commission économique pour l'Afrique (CEA)

Le COVID-19 est une crise qui touche le monde entier. Au fil des jours, son impact devient plus visible et plus généralisé. Bien que frappée après d'autres régions du monde, l'Afrique doit déjà faire face à une crise profonde et synchronisée. En réponse à la pandémie, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) a lancé divers efforts et partenariats destinés à coordonner la lutte contre le COVID19 avec les agences onusiennes, les acteurs privés et la société civile aux niveaux continental et international à travers la centralisation et la gestion des connaissances, l'utilisation de la technologie et la mise en œuvre d'initiatives de renforcement de la résilience de l'Afrique face au COVID-19.

A. Gestion centralisée des connaissances et interventions en Afrique (COVID-19 KM Hub)

L'accès à l'information est une question transversale que portent tous les objectifs de développement durable (ODD) et les aspirations de l'Agenda 2063 de la Commission de l'Union africaine. Il est facilité par des technologies avancées de l'information et des communications émergentes à l'ère numérique et est considéré donc comme un catalyseur de développement. Le pôle de gestion des connaissances du COVID-19 pour l'Afrique est une plate-forme numérique lancée à la suite des réformes menées par le Secrétaire général de l'ONU en Afrique sous l'égide de l'Équipe de coordination régionale des réformes en Afrique, qui est coprésidée par Mme Vera Songwe (Secrétaire exécutive de la CEA) et Mme Ahunna Eziakonwa (Directrice du Bureau régional du PNUD pour l'Afrique). Les réformes du Secrétaire général sont mises en œuvre dans le cadre de coalitions thématiques qui identifient en Afrique les opportunités et les enjeux pouvant unir les entités régionales des Nations Unies autour d'initiatives phares et coordonnées au service du continent. Le pôle de gestion des connaissances du COVID-19 pour l'Afrique [<https://knowledge.uneca.org/COVID19>] est un guichet unique de ressources, d'informations et de connaissances sur la pandémie en Afrique et sur les stratégies et réponses du Système des Nations Unies pour le développement au niveau régional et des partenaires de développement. Il a pour objectif d'aider les gouvernements africains à renforcer leurs capacités de lutte contre la

pandémie et à adopter des solutions stratégiques et concertées de résilience. La vision du pôle est de rendre possibles au Système du développement des Nations Unies au niveau régional d'identifier, de sélectionner, d'organiser, de diffuser et de transférer des informations, des connaissances et de l'expertise existantes dans la région. Le pôle inclut également les conseils pratiques, les données, les rapports et études d'impact et les réponses des Nations Unies et de partenaires de développement, les réponses politiques et les mesures prises par les gouvernements africains pour faire face à l'impact du COVID-19.

Ces ressources et produits de connaissances sont présentés de manière contextualisée et harmonisée pour faciliter leur accès. Les ressources de connaissances disponibles sur le pôle comprennent des faits, des données, des analyses, des idées (y compris par secteur), des commentaires, des directives, des politiques, des travaux de recherche, des publications et bien d'autres ressources. Il s'agit de faciliter une réponse rapide aux demandes spécifiques des États membres ainsi que le renforcement et la collaboration au sein du système onusien en ce qui concerne la gestion et le partage des connaissances dans le cadre de la lutte contre la pandémie. Le pôle régional de gestion des connaissances vise essentiellement à faciliter l'élaboration et la centralisation des connaissances au sein du système onusien et auprès d'autres acteurs de développement grâce à un regroupement intelligent de données et d'informations et une

contextualisation des connaissances à l'aide de procédés d'apprentissage automatiques. La plate-forme est dotée d'un moteur de recherche performant, fédéré et intelligent permettant l'accès aux informations et connaissances générées par l'ONU et ses partenaires sur le COVID-19 dans la région. Le pôle de gestion des connaissances sur le COVID-19 pour l'Afrique est le premier produit de l'initiative régionale de gestion des connaissances. La CEA s'emploie actuellement, avec l'appui de Microsoft, à intégrer à la plate-forme deux outils : à savoir un tableau de bord permettant de visualiser les données sur la pandémie provenant de plusieurs sources et un « chatbot » (agent conversationnel) qui fournit une interface permettant aux utilisateurs humains de dialoguer avec une base de connaissances et d'informations liées au COVID-19.

B. Plate-forme numérique COVID-19 (ACCIP) - Collaboration avec les entreprises de télécommunications opérant en Afrique

Dans le cadre de son engagement à promouvoir le développement économique et social du continent, et pour aider les États membres de l'UA à faire face à la pandémie, la CEA, à la demande des ministres des finances de ses États membres, s'est associée à plusieurs entreprises de télécommunications opérants en Afrique pour développer une plateforme numérique COVID-19 qui sera déployée sur l'ensemble du continent.

La plate-forme fournira au groupe de travail national sur le COVID-19 désigné par chaque pays, aux ministères chargés de la santé, des finances, et des TIC ainsi qu'à d'autres agences gouvernementales concernées et aux organisations internationales de développement, y compris le Centre africain de prévention et de lutte contre les maladies (CDC-Afrique) et la CEA, des informations intelligentes pour la prise de décision et l'allocation des ressources de manière à atténuer et à éliminer à terme les répercussions sanitaires et économiques de la pandémie.

La plate-forme numérique devra permettre aux citoyens africains d'accéder, avec leur téléphone portable, au numéro court mobile fourni par chaque autorité de communication. Elle se servira en même temps des médias sociaux et des canaux numériques pour atteindre les populations africaines à la fois sur les canaux à large bande, puissants, mais limités, et aussi sur les vastes canaux mobiles via les short codes (USSD) et les SMS, tout en utilisant la réponse vocale interactive (IVR). Cette approche unique permet un accès à grande échelle aux informations numériques en ligne pouvant atteindre 23 % des Africains, compte tenu de la grande diffusion du téléphone mobile qui touche plus de 600 millions d'Africains.

La plate-forme prend également en charge la communication intégrée à travers différents canaux, en ligne et hors ligne, en vue de toucher efficacement les différents publics visés - par exemple, des conseils de santé, des vérificateurs de symptômes, les lieux de distribution de

nourriture, etc. La plate-forme ne remplacera pas les nombreux efforts et initiatives louables qui sont déjà en cours ou à un stade avancé de planification, elle complétera et intégrera ces efforts.

La plate-forme ACCIP représente une combinaison impressionnante de technologies de pointe pour tirer parti de la richesse des données générées par les utilisateurs de téléphones mobiles, quel que soit le réseau. La CEA, avec le CDC-Afrique et d'autres partenaires coordonnent la plate-forme globale qu'ils ont conçue comme un moyen d'encourager les meilleures pratiques en matière de réponses économiques et sanitaires au COVID-19 dans les États membres. La société de téléphonie MTN, qui en est le principal partenaire technique, a construit les modèles de plate-forme mobile et les protocoles d'exploitation. Ceux-ci ont été partagés avec les autres partenaires : Orange, Airtel et Vodafone, Sprinker, Covington, l'Union internationale des télécommunications, Smart Africa. D'autres partenaires tels que l'Union africaine, Safaricom, Ethio Telecom vont aussi s'associer à l'initiative. Ce partenariat permettra de mettre en œuvre les meilleures solutions disponibles là où les besoins sont les plus pressants pour lutter contre la pandémie. Chaque pays africain conservera la pleine propriété de ses données nationales et aura un accès complet aux données globales. La CEA utilisera les données agrégées pour faciliter l'analyse au niveau régional ou continental et donner un aperçu des meilleures pratiques. L'ACCIP permettra aux décideurs de partager leurs idées et d'exploiter les

données pour éclairer la prise de décision aux niveaux régionaux et nationaux au profit des populations locales.

Collaboration avec Facebook

Facebook a proposé de fournir à la CEA un accès à l'outil de Facebook appelé Data for Good, qui offre des informations de localisation agrégées que les utilisateurs de Facebook ont choisi de partager avec Facebook. Cet accès permettra à la CEA de produire des informations efficaces basées sur des données agrégées pour aider les gouvernements africains et les groupes de travail nationaux sur le COVID-19 à mieux comprendre la crise de coronavirus et sa propagation. Ces informations leur permettront aussi de prendre les mesures préventives nécessaires pour atténuer et éliminer à terme les répercussions sanitaires et économiques de la pandémie afin de protéger la vie privée des personnes.

C. Renforcer la résilience de l'Afrique au COVID-19

La CEA en collaboration avec le Partenariat mondial pour les données de développement durable a lancé une initiative audacieuse pour relever les défis de données et construire une Afrique résiliente au COVID-19. Cette initiative en cours d'opérationnalisation dans 20 pays a pour objectif principal d'apporter les meilleures données, de renforcer les capacités et l'accès à d'autres plates-formes de données, y compris des données scientifiques et de

développer des plates-formes de données liées au COVID-19 afin de permettre aux pays africains de présenter un rapport de géolocalisation des cas de COVID-19 et de lutter contre la pandémie sur le continent. Il s'agit également de mettre à la disposition des gouvernements des données et informations pour assurer une meilleure allocation des ressources et éclairer les politiques d'atténuation de l'impact du COVID-19.

L'initiative vise à apporter un soutien urgent pour accéder aux données en temps opportun afin de permettre aux pouvoirs publics de planifier la riposte au COVID-19 et d'atténuer ses effets dévastateurs dans les domaines d'action suivants :

1. Population : déterminer les personnes à risques et où elles se trouvent, planifier et allouer efficacement les ressources
2. Infrastructure sanitaire : savoir où se trouvent les établissements de santé, dans quelle mesure ils sont accessibles, s'ils disposent de personnel et s'ils ont la connectivité, l'électricité et d'autres moyens essentiels.
3. Suivi et prévision de la propagation du virus : mener des tests et la recherche de contacts pour la lutte contre la pandémie, ainsi que pour la compréhension des mouvements de personnes et des réponses aux blocages.
4. Impact économique : suivre les répercussions économiques, notamment les fermetures d'entreprises, les changements dans la production agricole, le commerce et les dépenses publique

Nous travaillons avec un certain nombre de nos partenaires qui sont prêts à soutenir cette initiative en fournissant gratuitement des ressources et une expertise technique pour permettre un accès gratuit aux plates-formes des données et aux outils et en contribuant au renforcement des capacités à court et à long termes ; etc. Au nombre de ces partenaires figurent notamment le GRID3 (<https://grid3.org/>) : un consortium comprenant de nombreuses organisations, dont le FNUAP, le CIESIN, Fraym, ESRI, Flowminder, WorldPoP ; Facebook, la NASA, la FAO et le PNUE. Parmi les autres organisations qui se sont engagées à apporter leur soutien, on peut citer l'Institut national des statistiques de la Grande-Bretagne, le campus ONS Data Science, l'Institut africain des sciences mathématiques, le WorldPoP, qui sont tous prêts à déployer plusieurs de leurs scientifiques spécialistes des données pour assurer le renforcement des capacités des instituts nationaux de statistique. Finalement, il est important de souligner que, dans sa collaboration avec les acteurs onusiens et avec les partenaires privés et publics, la CEA ne ménage aucun effort pour lutter contre le COVID-19 en Afrique. Entre autres efforts, elle met actuellement au point des recommandations fondées sur des données factuelles pour soutenir des stratégies de sortie de crise, mais aussi de reprise inclusive, résiliente et durable dans l'Afrique de l'après-COVID.

LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE PEUT-ELLE ERADIQUER LES PANDEMIES ?



***Professeur Didier HOUSSIN, Président
du Comité d'urgence de l'OMS sur
Covid-19***

L'histoire de l'humanité est émaillée d'épisodes pandémiques liés à des agents infectieux de diverse nature. L'époque récente n'a pas été indemne de tels événements. Ainsi notre siècle a déjà connu quelques sérieuses menaces pandémiques (SARS Coronavirus en 2003 ; MERS coronavirus en 2012 ; Ebola en 2014) et deux réelles pandémies l'une liée au virus influenza H1N1 en 2009, l'autre liée à SARS CoV-2 en 2020.

Même si de grands progrès ont été faits dans la connaissance des agents infectieux, le diagnostic, la prévention et le traitement des maladies qu'ils causent chez l'homme et l'animal, la réalité est que le risque de pandémie n'a pas été écarté, loin de là.

Les raisons de ce constat sont que d'autres phénomènes sont venus contrebalancer les progrès scientifiques, technique et médicaux réalisés. Ces phénomènes sont : la densification de l'espèce humaine ; la densification des

espèces animales ; l'accroissement des interactions entre espèces humaines et animales au travers de la déforestation, du développement des marchés d'animaux vivants ou de certaines pratiques d'élevage ; l'intensification des transports aériens de passagers.

La dimension zoonotique de ces pandémies est apparue particulièrement importante soulignant la nécessité d'envisager conjointement santé humaine et santé animale au travers du concept « une seule santé ».

Au décours de la seconde guerre mondiale, le développement des antibiotiques et des vaccins a fait penser à certains spécialistes qu'il allait être possible de refermer le livre des maladies infectieuses. L'inanité de cette ambition a été démontrée dans les décennies qui ont suivi.

Si l'espoir d'éradiquer les pandémies n'apparaît guère réaliste tant les capacités évolutives, notamment des virus, sont grandes, il n'est en revanche pas interdit de changer d'attitude face aux pandémies : non pas seulement subir, mais s'y préparer.

La préparation aux pandémies est un enjeu à multiples facettes.

La première est internationale et se centre sur le rôle de l'Organisation mondiale de la santé, dont il conviendrait que les Etats membres admettent qu'il vaut mieux qu'elle soit forte que faible. En parallèle à cela, il y a le rôle essentiel du Règlement sanitaire international, véritable traité international en matière de sécurité sanitaire, dont le rôle sera d'autant plus efficace que les pays les plus vulnérables seront soutenus en vue du renforcement de leurs capacités dans

ce domaine. Ce Règlement ne pourra également jouer son rôle que si l'Organisation mondiale de la santé est dotée d'un certain pouvoir de sanction vis-à-vis des Etats membres qui n'appliquent pas les recommandations de l'Organisation mondiale de la santé face à une urgence de santé publique de portée internationale.

La seconde facette prend place au niveau de chaque pays. Comment faire pour que, dans chaque pays, les politiques publiques installent dans la durée des stratégies de sécurité sanitaire, en particulier relatives à la préparation et à la réponse au risque pandémique ? Cet enjeu tient à la place faite aux politiques de santé et, parmi celles-ci, à la place qui est faite au secteur de la santé publique et de la sécurité sanitaire.

La préparation au risque pandémique n'est pas limitée au secteur de la santé. Elle doit impliquer l'ensemble des secteurs de la société en vue de la protection de la population mais aussi de la continuité des activités. Elle réclame aussi un investissement dans la recherche et le développement, afin d'anticiper le développement des vaccins, des traitements, des tests diagnostiques, des essais cliniques.

Une préparation au risque pandémique ne peut être efficace que si l'ensemble de la population adhère à cette perception du risque et se dispose à être actrice de cette préparation, en adoptant les comportements recommandés. Une même disposition analogue est essentielle pour l'ensemble des professionnels de santé qui seront les acteurs de première ligne dans la réponse en phase de pandémie.

L'éradication du risque pandémique relève de l'utopie. En revanche, se préparer à ce risque est un des enjeux stratégiques des années à venir. Cette préparation doit se faire à l'échelon le plus large dans un esprit de coopération internationale et à l'échelon local, car les épidémies sont directement liées aux êtres humains et à leurs comportements.

LES VIRUS NE CONNAISSENT PAS DE FRONTIERES. LA SOLIDARITE NE DEVRAIT PAS EN AVOIR NON PLUS.



Najat VALLAUD-BELKACEM, ancienne Ministre, Directrice France de l'ONG ONE

Nos vies, nos économies et nos sociétés sont gravement impactées par la crise liée au COVID-19. Ce virus est la preuve que nous devons agir ensemble face aux menaces mondiales, car si nous sommes tous affectés, ce sont surtout les communautés et les pays les plus fragiles qui seront les plus durement touchés. Aujourd'hui plus que jamais, nous devons nous mobiliser en faveur des plus vulnérables, qu'ils vivent de l'autre côté de la rue ou à l'autre bout de la planète.

Même les meilleurs systèmes de santé du monde ont du mal à répondre à l'épidémie. Aucun pays n'était prêt à faire face à une telle crise, mais le choc risque d'être pire en Afrique, où le COVID-19 pourrait submerger les pays dont les systèmes de santé sont moins solides, avoir de graves répercussions sur les économies et accroître encore les

inégalités. Seule une coordination mondiale dépassant les frontières, les politiques et les écarts de richesses pourra mettre un terme à la menace mondiale du COVID-19.

Faire cause commune et protéger la santé de tous, ce n'est pas seulement un impératif moral, c'est aussi la seule réponse qui n'ait jamais fait ses preuves. C'est pourquoi l'ONG ONE, qui se bat contre l'extrême pauvreté et les maladies évitables depuis des années, appelle aujourd'hui les gouvernements et les entreprises à soutenir un Plan mondial d'intervention pour lutter contre la pandémie. Une réponse qui laisserait de côté les personnes les plus pauvres, les réfugiés ou les personnes vulnérables, où qu'elles se trouvent, permettrait au virus de rester une menace pour tous les autres.

1. Protéger les plus vulnérables de toute urgence

Ce Plan mondial doit premièrement, et de toute urgence, protéger les plus vulnérables, soutenir les travailleurs et travailleuses des secteurs essentiels et rendre les traitements et le futur vaccin accessibles à tous.

Nos responsables politiques, mais aussi dirigeants et dirigeantes des grandes entreprises, doivent donc mobiliser toutes les ressources nécessaires pour soutenir une réponse humanitaire d'une envergure inédite, comme on n'en a plus vu depuis des décennies. Tout d'abord, au moins **8 milliards de dollars** seront nécessaires rien que pour financer la recherche, le développement et

l'approvisionnement de traitements et d'un vaccin pour tous, ainsi que pour soutenir les mesures de santé publique dans les pays dont le système de santé est fragile.

Il sera primordial que les nouveaux médicaments et vaccins, une fois disponibles, soient distribués équitablement. C'est le seul outil qui permettra d'endiguer la pandémie pour de bon. Cependant, les vaccins mettent souvent plus de temps à atteindre les pays en développement à cause de la demande élevée et du soutien financier à l'achat de médicaments dans les pays développés³. Quand les vaccins arrivent dans les pays à faible revenu, ils sont parfois commercialisés à des prix trop élevés pour le pouvoir d'achat de la population^{4 5}. Les pays devront donc légiférer sur le contrôle des prix des vaccins, afin qu'il soit accessible à tous, pas seulement à ceux qui peuvent se l'offrir. C'est simple, mais il faut pourtant le rappeler : si le virus persiste, même dans le coin le plus reculé du monde, il reste une menace pour le monde entier.

Si la vulnérabilité des pays riches et des pays pauvres face au COVID-19 est la même, l'impact dans les pays pauvres sera aggravé par des systèmes de santé

fragiles et **des investissements trop faibles dans le secteur de la santé**. À titre d'exemple, les pays à haut revenu investissent 162 fois plus dans le secteur de la santé que les pays à faible revenu. Le Mali possède 1 respirateur pour un million de personnes, alors que le Royaume-Uni en détient 123. Cela révèle toute sa gravité en temps de crise. Par exemple, en même temps que l'épidémie d'Ebola en 2019 en RDC, 2,5 fois plus de personnes sont décédées de la rougeole que d'Ebola, à cause des interruptions des soins de santé primaires et des vaccinations de routine. La vaccination contre les autres maladies mortelles doit se poursuivre – nous ne pouvons pas faire face à deux épidémies mondiales simultanées^{6 7}. C'est pourquoi il faudra aussi financer les 7,4 milliards de dollars nécessaires à Gavi, l'Alliance du vaccin, afin de garantir la poursuite des vaccinations de routine dans les pays les plus pauvres du monde.

Le manque de mesures de protection sociale comme les assurances maladie dans les régions vulnérables vient compliquer encore un peu la réponse qu'elles pourront apporter à cette crise. En attendant des solutions à plus long terme, il faudra soutenir la mise en place

3 The Guardian, 26 mars 2020. *Coronavirus vaccine: when will it be ready?*, consulté le 26 mars 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/26/coronavirus-vaccine-when-will-it-be-ready>.

4 PATH, avril 2015. *Investing in Vaccines for the Developing World*, consulté le 25 mars 2020, <https://www.ghntcoalition.org/pdf/Investing-in-Vaccines-for-the-Developing-World.pdf>

5 The Verge, 27 février 2020. *Health secretary Alex Azar won't promise that a coronavirus vaccine would be affordable*, consulté le 25 mars 2020, <https://www.theverge.com/2020/2/27/211558>

79/alex-azar-coronavirus-vaccine-affordable-insurance.

6 Organisation mondiale de la santé, 2020, Ebola Virus Disease – Democratic Republic of the Congo - External Situation Report 86, consulté le 31 mars 2020, <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1273659/retrieve>

7 Organisation mondiale de la santé, 2020, Measles and Rubella Surveillance Data: Country Slides (Measles), consulté le 31 mars 2020, https://www.who.int/immunization/monitoring_surveillance/burden/vpd/surveillance_type/Country_slides_measles.pptx?ua=1

de programmes d'aide financière, des rations alimentaires à emporter et des coupons, ainsi que la transformation d'écoles en centres de ravitaillement pour s'assurer que la population dispose du nécessaire pour survivre.

Car l'épidémie a également des répercussions sur la sécurité alimentaire. Plus de 300 millions d'enfants dans 117 pays reçoivent des repas à l'école. Avec la fermeture des écoles, plus de 1,5 milliard d'enfants dans le monde – près de 90 % du total des élèves scolarisés – sont actuellement déscolarisés. Pour protéger l'approvisionnement alimentaire local, certains gouvernements nationaux ont mis en place des mesures protectionnistes interdisant les exportations alimentaires. Le Kazakhstan, l'un des plus grands exportateurs de farine de blé au monde, et le Vietnam, troisième exportateur mondial de riz, ont ainsi interdit les exportations. De nombreux gouvernements ont également imposé des restrictions sur les exportations de fournitures médicales, alors que l'Afrique importe 70 à 90 % de tous ses médicaments consommés. Face à cette pandémie, notre seule issue de secours, c'est la coopération. Les gouvernements doivent à tout prix **résister à la tentation de mettre en œuvre ces mesures protectionnistes**, et devraient plutôt réduire les tarifs douaniers et barrières commerciales pour maintenir la circulation mondiale des biens,

8 Programme alimentaire mondial, 16 mars 2020. *How to minimize the impact of Coronavirus on food security*, consulté le 26 mars 2020, <https://insight.wfp.org/how-to-minimize-the-impact-of-coronavirus-on-food-security-be2fa7885d7e>.

notamment des denrées alimentaires et des fournitures médicales.

Il est également essentiel que les gouvernements s'engagent à maintenir ouvertes les filières agroalimentaires d'approvisionnement pour que la crise du COVID-19 ne provoque pas une famine⁸, car les perturbations des chaînes d'approvisionnement risquent d'augmenter l'insécurité alimentaire – seuls 15 des 54 pays d'Afrique sont des exportateurs nets de nourriture⁹.

2.Crise sanitaire, crise économique

Le deuxième volet de ce Plan mondial d'intervention pour lutter contre la pandémie doit se concentrer sur le soutien apporté aux pays et aux personnes qui seront le plus durement affectées financièrement, en finançant les économies des pays africains et en annulant la dette des pays africains.

Il apparaît de plus en plus clairement que les conséquences économiques mondiales du COVID-19 affecteront probablement plus de personnes que le virus lui-même, les mesures de confinement et de distanciation sociale ayant mis à l'arrêt de nombreuses entreprises.

Nous voyons déjà l'impact économique écrasant de la pandémie aux Etats-Unis, en Europe et dans d'autres pays du G20 – cela fait les gros titres des médias. Au niveau mondial, la baisse de

9 UNECA, 2020, *Economic Impact of the COVID-19 on Africa*, Addis Ababa, Ethiopia, consulté le 27 mars 2020 https://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/stories/eca_analysis_-_covid-19_macroeconomiceffects.pdf

consommation et les perturbations des chaînes d'approvisionnement constituent un double choc pour l'offre et la demande ¹⁰.

En effet, la chute des prix - le prix du pétrole par exemple a été divisé par deux depuis le début de l'année ^{11, 12} - fait pression sur les budgets nationaux, et tout particulièrement sur ceux qui sont dépendants de ces ressources. Les flux d'investissements directs à l'étranger pourraient chuter de 30 % à 40 % pour atteindre leur niveau le plus bas depuis la crise financière¹³. Depuis le début de la crise actuelle, les investisseurs ont retiré 83 milliards de dollars des marchés émergents, ce qui représente la plus grande fuite de capital jamais enregistrée¹⁴. En Afrique, la croissance économique pourrait chuter à 1,8 % cette année (par rapport à 3,2 % l'an dernier)¹⁵.

Les inégalités actuelles vont probablement s'aggraver, **les inégalités**

de genre en premier. L'impact de la situation actuelle sur les femmes qui travaillent dans le domaine de la santé sera d'autant plus important que dans une majorité de pays du monde, 67 % des personnels de santé en moyenne sont des femmes¹⁶. L'augmentation de l'activité de soins expose davantage les femmes et filles au risque d'infection et de perte de revenus dans le cas où elles restent à la maison pour accomplir les tâches domestiques. En outre, les populations les plus difficiles à atteindre - notamment celles qui vivent dans les zones de conflit ou extrêmement pauvres, les réfugiés et les déplacés internes - seront grandement touchées. Ces groupes se trouvent souvent dans des zones reculées, des milieux urbains saturés ou des camps surpeuplés dont les infrastructures sont insalubres avec des services de santé minimes, ce qui réduit l'efficacité des mesures de confinement¹⁷. **Des mesures de soutien ont déjà été annoncées et contribuent à la gestion**

10 Blog FMI (2020). Limiting the Economic Fallout of the Coronavirus with Large Targeted Policies. Blog FMI [en ligne]. Disponible sur : <https://blogs.FMI.org/2020/03/09/limiting-the-economic-fallout-of-the-coronavirus-with-large-targeted-policies/>, consulté le 27 mars 2020.

11 Brahma S. C., Payce M., 2020, Strategies for coping with the health and economic impact of the COVID-19 pandemic in Africa, The Brookings Institution, consulté le 27 mars 2020, <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2020/03/18/strategies-for-coping-with-the-health-and-economic-effects-of-the-covid-19-pandemic-in-africa/>

12 Dirk Willem V., 2020, The economic impact of coronavirus: five lessons and challenges, ODI, consulté le 27 mars 2020

<https://www.odi.org/blogs/16764-economic-impact-coronavirus-five-lessons-and-challenges>

13 UNCTAD, 2020, Global Investment Trend Monitor, No. 35. Impact of the COVID-19 Pandemic on Global FDI and GVCs. Updated Analysis. [en ligne] Disponible sur :

https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeiainf2020d3_en.pdf, consulté le 28 mars 2020.

14 The Economist, 2020, The Coronavirus could devastate the poor countries, consulté le 27 mars 2020

<https://www.economist.com/leaders/2020/03/26/covid-19-could-devastate-poor-countries>

15 UNECA, 2020, Economic Impact of the COVID-19 on Africa, Addis Ababa, Ethiopia, consulté le 27 mars 2020

https://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/stories/eca_analysis_-_covid-19_macroeconomiceffects.pdf

16 Mathieu Boniol, Michelle McIsaac, Lihui Xu, Tana Wuliji, Khassoum Diallo, Jim Campbell. Mars 2019.

Gender equity in the health workforce: Analysis of 104 countries

<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/311314/WHO-HIS-HWF-Gender-WP1-2019.1-eng.pdf>

17 International Rescue Committee (IRC). (2020). Coronavirus: Who will be hit hardest by the outbreak? [en ligne]. Disponible sur :

de la crise : Le Groupe de la Banque mondiale a annoncé une enveloppe de financements accélérés de 14 milliards de dollars ¹⁸ ; Le Fonds monétaire international (FMI) prévoit un décaissement de 50 milliards de dollars par le biais des facilités de financement d'urgence et s'apprête à mobiliser l'ensemble de sa capacité de prêts de 1 000 milliards de dollars ¹⁹ ; et les organisations philanthropiques – dont la Fondation Bill et Melinda Gates, Bloomberg Philanthropies, la Fondation Aliko Dangote, la Fondation Jack Ma et la Fondation Alibaba – participent également à l'acheminement d'aide et de matériel dans les pays concernés. Selon une estimation récente, ces organisations auraient déjà alloué 3 milliards de dollars de subventions dans ce cadre²⁰. L'Union européenne a annoncé un plan de 15 milliards d'euros pour aider les plus vulnérables, et la France a récemment annoncé qu'elle réaffecte 1,2 milliards d'euros de son aide au développement à la lutte contre la propagation du covid-19 en Afrique.

Mais cela ne suffit pas. Une relance économique d'urgence de 100 milliards de dollars, comme demandée par les gouvernements africains, reste nécessaire pour financer la réponse sanitaire, des filets de sécurité sociaux

pour les plus vulnérables, l'alimentation et la protection des enfants déscolarisés et la protection des emplois.

Ces financements pourraient provenir d'une série de mesures, comme un moratoire sur la dette et les paiements d'intérêts en 2020, une émission anticipée des prêts et subventions de l'Association internationale de développement (AID) et du Fonds africain de développement (FAD), une augmentation des prêts du FMI et de la Banque mondiale, l'expansion des droits de tirage spéciaux du FMI et l'augmentation des dons d'aide publique au développement (APD), notamment pour renforcer les services de santé et la protection sociale des plus vulnérables.

Les gouvernements africains devraient utiliser ces marges de manœuvre fiscale et financière pour répondre aux besoins de base des plus pauvres et vulnérables, ce qui passe par l'augmentation des mesures de protection sociale et la mise en place d'aides financières sans conditions.

De plus, et c'est essentiel, les gouvernements et les institutions financières internationales devraient renforcer la prévisibilité, la transparence et la redevabilité des flux financiers. Cela permettrait aux ministres des finances d'améliorer leur capacité de planification

<https://www.rescue.org/article/coronavirus-who-will-be-hit-hardest-outbreak>, consulté le 27 mars 2020.

18 Banque mondiale. (2020). Le Groupe de la Banque mondiale porte ses financements contre le Covid-19 à 14 milliards de dollars afin de soutenir les économies et protéger les emplois. [en ligne] Disponible sur : <https://www.banquemonde.org/fr/news/press-release/2020/03/17/world-bank-group-increases-covid-19-response-to-14-billion-to-help-sustain-economies-protect-jobs>, consulté le 27 mars 2020.

19 FMI. (2020). Le FMI mobilise 50 milliards de dollars pour lutter contre le coronavirus. [en ligne] disponible sur : <https://www.imf.org/fr/News/Articles/2020/03/04/sp030420-imf-makes-available-50-billion-to-help-address-coronavirus>, consulté le 27 mars 2020.

20 Candid (2020). Funding for coronavirus (COVID-19). [en ligne] Candid. Disponible sur : <https://candid.org/explore-issues/coronavirus>, consulté le 31 mars 2020.

et aux acteurs de la société civile de mieux faire le suivi des flux financiers, afin que ceux-ci atteignent réellement ceux qui en ont le plus besoin.

Un autre problème se pose : plus d'un tiers des pays africains risquent le surendettement²¹. Avant la crise, les dettes externes des pays d'Afrique subsaharienne ont largement augmenté, passant de 235 milliards de dollars en 2008 à 634 milliards de dollars en 2019, passant ainsi de 21 % à 36 % du PIB²². Le renforcement du dollar américain a également augmenté les frais de service de la dette²³. Face à la diminution de leurs revenus, l'Afrique du Sud, le Nigéria et d'autres pays africains envisagent des coupes ou des réaménagements budgétaires, qui pourraient avoir des conséquences ultérieures importantes, notamment pour leurs systèmes de santé^{24 25}.

C'est pourquoi ONE fait campagne pour que les institutions et pays créanciers déclarent une annulation immédiate de la dette pour les pays les plus pauvres. Tous les créanciers officiels, bilatéraux ou multilatéraux (y compris les créanciers ne faisant pas partie du Club de Paris, comme la Chine) devraient annuler les paiements du service de la dette des pays bénéficiaires de l'Association

21Brahima S. C., Payce M., 2020, Strategies for coping with the health and economic impact of the COVID-19 pandemic in Africa, The Brookings Institution, viewed 27 March 2020 <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2020/03/18/strategies-for-coping-with-the-health-and-economic-effects-of-the-covid-19-pandemic-in-africa/>

22 Financial Times, 2020, Surging dollar, coronavirus and oil slump hit emerging economies, consulté le 27 mars 2020 <https://www.ft.com/content/69fc6e2a-69d3-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>

Internationale de développement (AID), au moins jusqu'à la fin de 2020. Cela contribuerait à couvrir les besoins de liquidités de ces pays pour faire face à la pandémie. Comme demandé par les gouvernements africains, les paiements des intérêts prévus pour le reste de l'année 2020 devraient être annulés pour tous les pays africains (hors AID), pour un montant de 44 milliards de dollars.

ONE recommande également que les pays donateurs allouent 600 millions de dollars supplémentaires au Fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes du FMI, qui finance des allègements de dettes en cas de catastrophe sanitaire, et que la Banque mondiale se dote d'un mécanisme de ce type pour supprimer les remboursements de dettes liés à son activité. De plus, le FMI devrait créer 500 milliards de dollars de droits de tirage spéciaux (DTS). Les pays riches devraient donner les DTS supplémentaires dont ils disposent aux pays les plus pauvres pour les aider à financer leur réponse à la crise.

Avec la baisse des prix de certains produits, la diminution des investissements étrangers, les perturbations des chaînes de production, la réduction du tourisme et la dépréciation monétaire, ce sont

23 <https://news.un.org/en/story/2020/03/1059011>

24 Africanews, 2020, economics of COVID-19 impact on Africa, consulté le 27 mars 2020 <https://www.africanews.com/2020/03/19/economics-of-covid-19-impact-on-africa/>

25 BusinessTech, 2020, Budget cuts across government to help pay for coronavirus funding: Mboweni, consulté le 27 mars 2020 <https://businesstech.co.za/news/government/381999/budget-cuts-across-government-to-help-pay-for-coronavirus-funding-mboweni/>

30 millions d'emplois qui sont aujourd'hui menacés en Afrique²⁶. Des mesures pour protéger ces emplois sont nécessaires de toute urgence. Cela passe par un soutien du G20 aux importations et exportations agricoles, ainsi qu'aux secteurs pharmaceutique et bancaire. Tous les intérêts et paiements liés à des mécanismes de garantie ou de refinancement, des facilités élargies de crédit, baux et dette d'entreprise devraient être supprimés ou restructurés, afin de fournir des liquidités supplémentaires en 2020. Les dirigeants du G20 devraient également soutenir une ligne de liquidité pour le secteur privé opérant en Afrique, afin d'assurer la continuité des achats essentiels et le fonctionnement de toutes les PME dépendantes du commerce. Le G20 devrait finalement s'assurer que les plans de relance nationaux et régionaux liés aux systèmes financiers et privés incluent des mesures d'appui aux entreprises africaines, en autorisant la suspension des loyers, dettes et autres paiements aux entreprises internationales.

3. Systèmes de santé : Renforcement et prévention

Le 3^e pan de du Plan mondial pour lequel ONE milite doit soutenir un **renforcement des systèmes de santé, pour répondre à cette crise**

26 UNECA, 2020, Les ministres africains des Finances appellent à une riposte coordonnée contre le COVID-19 pour atténuer l'impact négatif sur les économies et la société, consulté le 27 mars 2020
<https://www.uneca.org/fr/stories/les-ministres-africains-des-finances->

mais aussi afin de nous préparer pour l'avenir. Nous devons battre le coronavirus, mais aussi être en mesure de vaincre les futures menaces pour la santé mondiale.

Personne ne peut prédire l'avenir, mais nous pouvons nous nourrir des expériences passées : des financements sont mis à disposition pendant la crise, des engagements supplémentaires sont annoncés juste après la crise, puis les fonds disparaissent et l'attention s'envole, jusqu'à la prochaine catastrophe. C'est exactement ce qu'il s'est passé pour le SRAS en 2003, le H1N1 en 2009, le MERS en 2012, Zika en 2015 et Ebola en 2014-2016.

Si ce cas de figure se répète, les pays resteront vulnérables au prochain virus et le monde n'aura toujours pas de système qui permette de se préparer efficacement à lutter contre les pandémies. Nous refusons de regarder la réalité en face, alors que les experts ne cessent de nous dire que les menaces pandémiques de cette ampleur pourraient se multiplier²⁷. Pourtant, un système plus résilient serait également plus économique. Le coût de la mise en place d'un système mondial qui sait faire face aux pandémies serait d'environ 10 milliards de dollars par an. En faisant un total mondial, les promesses de fonds

appellent-%C3%A0-une-riposte-coordonn%C3%A9e-contre-le-covid-19

27 Forum économique mondial, 2019, *Outbreak Readiness and Business Impact Protecting Lives and Livelihoods across the Global Economy*, Genève, Suisse, consulté le 26 mars 2020, http://www3.weforum.org/docs/WEF%20HGHI_Outbreak_Readiness_Business_Impact.pdf).

pour lutter contre le COVID-19 s'élèvent déjà à 4 600 milliards de dollars²⁸.

En 2005, 196 pays ont signé le Règlement sanitaire international (RSI) – un ensemble d'objectifs entré en vigueur après l'épidémie de SARS pour garantir que les pays soient préparés à détecter, évaluer, communiquer et répondre aux menaces sanitaires. Aujourd'hui, aucun pays ne respecte complètement le RSI et ils sont très peu à mettre en œuvre ses exigences de base, comme la communication immédiate à l'OMS d'évènements sanitaires urgents et la mise en place de mesures de contrôle visant à empêcher la diffusion d'une maladie aux niveaux national et international^{29 30 31 32}.

Afin de nous préparer à faire face aux prochaines crises sanitaires éventuelles, il apparaît donc, aujourd'hui plus que jamais, que tous les pays doivent se mettre en conformité avec le Règlement sanitaire international au plus vite. S'il est encourageant de voir que plusieurs pays à faible revenu ont déjà développé des plans d'action nationaux sur la sécurité sanitaire pour remédier à leurs lacunes capacitaires,

aucun de ces plans d'action n'a été suffisamment financé³³. Dans un monde interdépendant, notre sécurité sanitaire dépend aussi des sociétés les plus fragiles. Dans cette situation, les pays à faible revenu ne peuvent être négligés et doivent être soutenus grâce à un fonds additionnel de 4,5 milliards de dollars nécessaires à la mise en place d'une sécurité sanitaire sans faille pour tous.

4. Préparer l'Après avec un grand A

Enfin, et c'est peut-être le plus important dans la préparation de l'après-crise, le quatrième volet du Plan international de réponse à la crise sanitaire demandé par ONE demande aux gouvernements de **repenser les règles internationales pour Répondre à l'impératif de créer un monde plus juste et plus égalitaire.**

Ce virus est un phénomène mondial dont l'ampleur et l'impact sont presque sans précédent dans l'Histoire humaine moderne, comme l'ont été les deux guerres mondiales ou la pandémie de grippe de 1918. Il nous montre que la coopération internationale est plus que jamais nécessaire en cette période où elle

28 Cornish, L., 2020, Devex: Who's funding the COVID-19 response and what are the priorities?, consulté le 30 mars 2020, <https://www.devex.com/news/interactive-who-s-funding-the-covid-19-response-and-what-are-the-priorities-96833>

29 Organisation mondiale de la santé, 2016, International Health Regulations (2005), Third Edition, Genève, Suisse, consulté le 26 mars 2020, 2020, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246107/9789241580496-eng.pdf?sequence=1>.

30 Centers for Disease Control and Prevention, 2019, Règlement sanitaire international (RSI), consulté le 26 mars 2020, <https://www.cdc.gov/globalhealth/healthprotection/ghs/ihr/index.html>

31 Burci, G. and Quirin, J., 2018, American Society of International Law, consulté le 26 mars 2020, <https://www.asil.org/insights/volume/22/issue/13/implementation-international-health-regulations-2005-recent-developments>

32 Centers for Disease Control and Prevention, 2017, Frequently Asked Questions about the International Health Regulations (IHR), consulté le 26 mars 2020, <https://www.cdc.gov/globalhealth/healthprotection/ghs/ihr/ihr-faq.html>

33 Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2019, Harnessing Multilateral Financing for Health Security Preparedness, consulté le 26 mars 2020, <https://www.csis.org/analysis/harnessing-multilateral-financing-health-security-preparedness>

est affaiblie, où la confiance dans les gouvernements s'est détériorée, et où il existe un manque de leadership aux niveaux de pouvoir qui en ont traditionnellement fait preuve ³⁴. La Grande Dépression a fait naître le New Deal aux Etats-Unis. La Seconde Guerre mondiale a entraîné la création des institutions de Bretton Woods et du Plan Marshall. S'en sont suivi deux décennies de croissance économique rapide et de prospérité financière pour une classe moyenne élargie en Europe et en Amérique du Nord, ainsi que l'essor des mouvements indépendantistes d'Afrique et d'autres parties du monde.

Les règles écrites après la Seconde Guerre mondiale ne fonctionnent plus dans le monde actuel, même pour ceux qui les ont rédigées. Au rythme actuel, le réchauffement climatique atteindra probablement 1,5°C entre 2030 et 2052, ce qui aura un impact potentiellement irréversible sur la fonte des glaces, la hausse du niveau des mers et l'effondrement de la biodiversité, avec des conséquences catastrophiques sur la santé, la sécurité humaine et alimentaire, les sources de revenus ainsi que la croissance économique ³⁵. Le taux d'inégalité dans le monde a atteint des niveaux historiques, entraînant l'essor de mouvements populistes et xénophobes.

34 David Steven and Alex Evans, 18 mars 2020, "Planning for the World After the Coronavirus Pandemic,"

<https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28611/planning-for-the-world-after-the-coronavirus-pandemic>

35 Groupe d'experts intergouvernemental de l'ONU sur l'évolution du climat, octobre 2018, *Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C, Summary for Policymakers*, Disponible sur : <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/>.

La dérégulation financière et les avancées technologiques ont facilité l'évasion fiscale à une échelle estimée à environ 200 milliards de dollars par an, privant les gouvernements de revenus qui leur permettraient de financer des biens publics³⁶.

Le COVID-19 a révélé toutes les faiblesses du système mondial actuel. Les institutions et règles existantes se sont révélées inadéquates pour prévenir et lutter contre une pandémie, et notre réponse à cette crise peut maintenant aggraver ou améliorer l'état actuel de défiance des populations vis-à-vis de nos institutions, alimenté notamment par des taux d'inégalité élevés.

Quand cette crise mondiale sera derrière nous, nous aurons besoin d'une conférence internationale, à l'échelle de celle ayant abouti aux accords de Bretton Woods, pour réécrire les règles de la mondialisation du XXIe siècle et mettre en place une architecture qui nous permettra de faire face aux pandémies, aux changements climatiques, aux inégalités économiques et aux inégalités de genre.

Il y a de l'espoir. De cette crise pourra naître un futur plus solidaire. Quatre vaccins potentiels sont actuellement en phase de test³⁷. Une équipe de recherche

36 Annette Alstadsæter et al., décembre 2017, "Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality," <https://gabriel-zucman.eu/files/AJZ2017b.pdf>; Gabriel Zucman, 2015, *The Hidden Wealth of Nations*, <http://gabriel-zucman.eu/hidden-wealth/>; Gabriel Zucman, 2014, "Taxing across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits," <https://gabriel-zucman.eu/files/Zucman2014JEP.pdf>.

37 The Guardian, 31 mars 2020. *Coronavirus vaccine: when will it be ready?*, consulté le 31 mars

au Sénégal – qui avait déjà travaillé sur des vaccins contre la fièvre jaune et la dengue - a commencé les essais de validation d'un dépistage réalisable à domicile avec un résultat en seulement 10 minutes, le tout pour 1 \$³⁸. Le Nigéria a mis en place des mesures de protection sociale comme des aides financières conditionnelles, des rations alimentaires pour les déplacés internes, ainsi que la poursuite des programmes de cantines scolaires malgré la fermeture des écoles³⁹.

L'entraide, la solidarité et la coopération fleurissent à chaque coin de rue, partout dans le monde. Nous devons maintenant exiger de nos dirigeants, et de nos entreprises, qu'ils participent à leur niveau, au plus haut niveau, pour vaincre le virus à l'échelle planétaire et faire gagner l'humanité.

LES ACTEURS REGIONAUX FACE AUX PANDEMIES EN AFRIQUE : RESPONSABILITE D'ASSISTER (R2A)



Mutoy MUBIALA, Professeur associé de droit international à l'Université de Kinshasa, ancien fonctionnaire de l'ONU, vice-président de l'AAPDI.

Le 27 mai 2020, j'ai eu la chance de participer, au titre de l'Académie africaine pour la pratique du droit international, à téléconférence organisée par les Réseau mondial des sociétés de droit international, sur le thème : « Organisations régionales et la Covid-19 ». J'ai fait un exposé sur « l'Union africaine et la Covid-19 ». Au cours de cet exposé, j'ai partagé l'expérience de l'Union africaine dans la lutte contre la Covid-19, en mettant l'accent sur le rôle central joué dans ce cadre par le Centre pour le contrôle et la prévention des maladies (CDC Afrique) et la coopération entre Etats membres de l'UA. Dans l'examen de ce dernier aspect, j'ai mis l'accent sur la mise en œuvre du principe

2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/31/coronavirus-vaccine-when-will-it-be-ready>.
38 Al Jazeera, 27 mars 2020. *Senegal: 10-minute coronavirus test may be on its way - for \$1*, consulté le 31 mars 2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/03/senegal-10-minute-coronavirus-test-1-200327053901231.html>.

39 Nigerian Tribune, 29 mars 2020. *(Buhari's Speech): I've Directed Immediate Payment Of Two-Month Conditional Cash Transfers*, consulté le 31 mars 2020, <https://tribuneonline.ng.com/buharis-speech-ive-directed-immediate-payment-of-two-month-conditional-cash-transfers/>.

de responsabilité d'assister, lequel s'est développé, d'abord, dans le contexte de la lutte contre une autre pandémie ayant sévi en Afrique de l'Ouest de 2014 à 2016. L'objectif de la présente note est d'examiner l'application de la responsabilité d'assister dans le cadre de la lutte contre la crise d'Ebola susmentionnée et la Covid-19 et d'évaluer son potentiel pour son application éventuelle à l'échelle universelle. Avant de procéder à cette analyse, il convient de se pencher, d'abord, sur le contexte de l'émergence du principe de la responsabilité d'assister et de son application dans la crise d'Ebola susmentionnée.

1. Le contexte de l'émergence de la responsabilité d'assister en Afrique

L'Afrique est reconnue pour ses traditions historiques d'hospitalité et d'entraide mutuelle. Non seulement au sein d'un groupe (famille, ethnie, communauté ou village), mais aussi envers des personnes appartenant à d'autres communautés, dont les réfugiés. Cette pratique était une norme coutumière obligatoire,⁴⁰ dont la violation était sanctionnée, y compris par l'exclusion de l'auteur de cette violation de sa communauté. Comme héritage de cette norme traditionnelle, un « devoir d'assister » a été consacré dans plusieurs instruments juridiques régionaux en Afrique postcoloniale. C'est, par exemple, le cas de la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) de 1969 régissant les aspects propres aux

problèmes des réfugiés en Afrique, qui consacre le principe du partage du fardeau des réfugiés, à son article 2, paragraphe 4, qui dispose :

« Lorsqu'un Etat membre éprouve des difficultés à continuer d'accorder le droit d'asile aux réfugiés, cet Etat membre pourra lancer un appel aux autres Etats membres, tant directement que par l'intermédiaire de l'OUA ; et les autres Etats membres, dans un esprit de solidarité africaine et de coopération internationale, prendront les mesures appropriées pour alléger le fardeau dudit Etat membre accordant le droit d'asile. »

Pour la mise en œuvre de ce principe, l'OUA a établi un programme de réinstallation interafricaine des réfugiés. Plus récemment, l'Union africaine (UA), qui a remplacé l'OUA en 2002, a adopté en juillet 2012 la Déclaration portant « Initiative de Solidarité Africaine » (ISA), également connue sous la devise « l'Afrique aide l'Afrique », visant à mobiliser le soutien continental aux pays émergeant de conflits. La Déclaration portant l'ISA, nouveau paradigme en matière d'assistance internationale en Afrique (traditionnellement dominée par la dimension Nord-Sud), fournit un fondement au principe émergent de « responsabilité d'assister » (« R2A »), ancré dans les traditions africaines. La « R2A » peut être définie comme « le devoir des pays et autres entités pertinentes d'assister les pays et peuples africains dans le besoin d'appui, dans des situations de reconstruction d'après-conflit, de catastrophes naturelles et de

40 Voir, par exemple, la Charte de Kurukan Fuga proclamée par l'empereur Soundiata Keita du Mali en 1236 et, pour un commentaire de cette Charte, Mutoy Mubiala, « The Contribution of

African Human Traditions and Norms to United Nations Human Rights Law », *Human Rights and International Legal Discourse*, vol. 4, 2010, pp. 215-216.

pandémies transfrontalières ». Ce principe devrait compléter celui de la responsabilité primordiale de l'Etat affecté à répondre à ces situations. Il a été mis en œuvre dans le contexte de deux pandémies récentes : la crise d'Ebola en Afrique de l'Ouest (2014-2016) et de la pandémie globale de Covid-19, qui a également affecté l'Afrique.

2. Mise en œuvre de la responsabilité d'assister dans le contexte des pandémies en Afrique⁴¹

Le principe de « R2A » fut appliqué pour la première fois dans le contexte de la réponse régionale à la pandémie d'Ebola en Afrique de l'ouest, entre 2014 et 2016, au cours de laquelle l'UA établit la Mission civile et humanitaire d'appui à la lutte contre Ebola en Afrique de l'Ouest (ASEOWA, en sigle anglais) et de nombreux pays et organisations africaines déployèrent près de 1,000 volontaires dans les trois pays les plus affectés (Guinée, Libéria et Sierra Leone). C'est à cette occasion que l'UA mit en place le « Corps de volontaires africains » et accéléra la création de son Centre pour le contrôle et la prévention des maladies (CDC Afrique), devenu opérationnel en 2017.⁴²

Le CDC Afrique a joué et continue de jouer un rôle important dans le cadre de la riposte africaine à la Covid-19. Il a servi, en particulier, d'instrument pour le renforcement de la solidarité entre les

Etats membres de l'UA dans ce contexte, en contribuant, notamment à l'adoption d'une stratégie continentale commune pour la Covid-19, dès le mois de février 2020, avant même que le continent ne soit touché. Les Etats ont multiplié des réunions et des consultations pour partager leurs expériences dans le domaine de la riposte. C'est le cas des visioconférences bilatérales organisées entre, d'une part, le président Rajoelina de Madagascar et, d'autre part, plusieurs de ses pairs africains, dont les présidents Félix Tshisekedi de la République démocratique du Congo (RDC) et Macky Sall du Sénégal, à propos du remède appelé COVID-Organics, développé par l'Institut malgache de recherche appliquée. De plus, le gouvernement malgache a envoyé, en cadeau, des colis de ce remède à plusieurs Etats africains, dont la RDC, la Guinée-Bissau, la Gambie et la République du Congo. En attendant la validation de ce médicament par l'OMS, cet acte constitue un exemple de mise en œuvre de la « R2A ». Par ailleurs, il convient de signaler qu'à la demande du CDC Afrique, la RDC a déployé 37 experts en santé publique pour soutenir quatre autres Etats africains (Burkina Faso, Cameroun, Mali et Niger) dans leur riposte à la COVID-19.

La mise en œuvre du principe de la « R2A » connaît aussi une domestication au plan national des Etats africains, plusieurs de ces Etats ayant établi des « fonds nationaux de solidarité pour la

41 Pour la version anglaise de cette section, voir Mutoy Mubiala, « The African Union and the Covid-19 Pandemic », *Policy Brief Series* N° 108, Brussels, Torkel Opsahl Academic EPublishers, 2020, pp. 3-4.

42 *Ibid.*, « L'Union africaine », in Sandra Szurek, Marina Eudes et Philippe Ryfman (dir.), *Droit et*

pratique de l'action humanitaire, Paris, LGDJ, 2019, pp. 383-394 ; « Le rôle des organisations régionales africaines dans la lutte contre les pandémies », in Société française pour le droit international, *Santé et droit international*. Colloque de Rennes, Paris, Pedone, 2019, pp. 407-431.

COVID-19 », financés par des donations des entreprises politiques, du secteur privé et des individus.

Conclusion

De l'analyse qui précède, on peut tirer trois conclusions. Premièrement, l'Union africaine, grâce à son CDC Afrique, a joué un rôle de coordination des efforts dans la riposte à la Covid-19, en fournissant aux Etats africains une nouvelle occasion, après l'expérience de la crise d'Ebola de 2014-16 en Afrique de l'Ouest, de mettre en pratique le nouveau paradigme « l'Afrique aide l'Afrique ». Deuxièmement, grâce aux mécanismes mis en place par l'UA, les Etats africains ont œuvré de concert dans ce contexte et développé des échanges d'expériences et d'entraide réciproque, illustrant la cristallisation du principe régional de responsabilité d'assister « R2A ». L'expérience africaine dans le cadre de la lutte contre la Covid-19 pourrait constituer une bonne pratique à adopter par les autres organisations régionales et les Nations Unies dans la recherche d'une stratégie de réponse globale à cette pandémie et à des pandémies futures. Enfin troisièmement, cette crise fournit une opportunité pour l'universalisation du principe de la « R2A », pour laquelle l'auteur de cette contribution prépare une étude en vue du colloque prévue au Centre Sèvres, en septembre 2020.

« L'AFRIQUE FACE AU COVID-19 : LA REPOSE DE L'UNION AFRICAINE »



Dr Benjamin DJOUDALBAYE, Chef de Division des Politiques, de la Diplomatie de la santé et Communication – Centres africains pour le contrôle et la prévention des maladies

En décembre 2019, un nouveau coronavirus, le SRAS-CoV-2, a provoqué une épidémie de pneumonie à Wuhan⁴³, dans la province chinoise du Hubei. Elle a éclaté dans de nombreux autres pays au cours des mois suivants et est finalement devenue une pandémie mondiale.

« La pandémie qui secoue en ce moment le monde comme il l'a rarement été, a brisé des certitudes, affecté des assurances, relativisé bien des croyances. Jamais l'humanité n'a paru si fragile et si démunie Il est peut-être venu pour elle le temps de s'interroger sur ses vanités, ses limites afin de penser autrement la civilisation de l'universel » disait le S.E.M Moussa Faki Mahamat, Président de la Commission de

⁴³ <https://www.who.int/china/news/detail/09-01-2020-who-statement-regarding-cluster-of-pneumonia-cases-in-wuhan-china>

l'Union africaine le 25 mai 2020 à l'occasion de la journée de l'Afrique⁴⁴. Compte tenu de la fragilité des systèmes de santé et de la situation économique du continent, l'impact de la pandémie devrait être très élevé en Afrique selon certains observateurs. À ce titre, des efforts extraordinaires de la part des États membres, des citoyens du continent et des parties prenantes sont nécessaires pour prévenir la transmission, les décès et les préjudices socio-économiques qui en résulteront de COVID-19. En Afrique, au 9 juin 2020, 54 des 55 États membres de l'Union africaine ont rapporté 195 875 cas de COVID-19, 5334 décès et 86068 guérisons⁴⁵.

L'Afrique, à la grande surprise de ceux qui l'ont toujours peu considérée, s'est mobilisée aux premières heures du déclenchement de la pandémie. L'UA, par le biais de son institution technique spécialisée en santé, le Centre africain pour le contrôle et la prévention des maladies plus connue sous son acronyme anglo-saxonne Africa CDC a élaboré une stratégie continentale conjointe⁴⁶ et l'a immédiatement mis en œuvre. Les objectifs de la stratégie sont entre autres :

1. Prévenir les cas graves de COVID-19 ;
2. Prévenir les décès liés au COVID-19 ;
3. Prévenir les préjudices socio-économiques de la pandémie de COVID-19.

En plus de cette stratégie continentale conjointe pour la réponse au COVID-19,

un groupe de travail africain sur le coronavirus (AFTCOR) a été mis sur pieds pour coordonner les efforts de préparation et de réponse sur le continent.

La stratégie continentale et le groupe de travail ont été adoptés par les ministres de la santé des États membres lors de la réunion ministérielle d'urgence du 22 février 2020⁴⁷ sur le COVID-19 tenue au siège de l'UA à Addis-Abeba en Éthiopie alors que seule la République arabe d'Égypte notifiait un cas importé de COVID-19 chez un sujet expatrié.

Le 26 mars 2020, la stratégie conjointe continentale et AFTCOR ont été entérinés par le Bureau de la Conférence des Chefs d'états et de gouvernements de l'Union africaine composé de l'Afrique du Sud qui en assure la présidence, du Kenya, de la République démocratique du Congo, du Mali et de la République arabe d'Égypte. Le Bureau se réunit régulièrement. Le Bureau a mis l'accent sur la collaboration par le biais de la coordination et de la communication. Trois comités de coordination ministérielle sur la santé, les finances, le transport et la logistique ont été mis en place. Le Bureau a en outre créé le Fonds de l'Union africaine pour la réponse au COVID-19 avec un montant initial de démarrage de 12,5 millions de dollars américains.

Son Excellence Matamela Cyril Ramaphosa, Président de la République d'Afrique du Sud et Président en exercice

⁴⁴ https://au.int/sites/default/files/pressreleases/38560-pr-french_message_africa_day_25_mai.pdf

⁴⁵ <https://africacdc.org/covid-19/>

⁴⁶ <https://africacdc.org/download/africa-joint-continental-strategy-for-covid-19-outbreak/>

⁴⁷ <https://africacdc.org/download/communique-by-the-emergency-meeting-of-african-ministers-of-health-on-the-coronavirus-disease-outbreak/>

de l'Union africaine (UA), a convoqué une réunion par vidéoconférence du Bureau des chefs d'État et de gouvernement de l'UA avec 21 chefs d'entreprise africains le 22 avril 2020⁴⁸. Cette réunion a été organisée conformément à la décision du Bureau du 3 avril 2020 d'informer les chefs d'entreprise africains de la Stratégie de l'UA pour lutter contre le COVID-19, et de solliciter leur soutien pour une mise en œuvre efficace et réussie de la Stratégie. Cette réunion historique a rassemblé des chefs d'État et de gouvernement ainsi que des chefs d'entreprise africains pour réfléchir à l'évolution actuelle du continent, en particulier à l'impact du COVID-19 sur les économies africaines, en vue d'élaborer un ensemble de mesures d'atténuation.

Sur le plan politique, le Président Ramaphosa a entrepris une série d'actions, notamment en s'adressant au sommet virtuel du G20, en organisant des téléconférences avec de nombreux dirigeants mondiaux et en leur adressant des lettres d'appel. Il a également participé à une réunion virtuelle conjointe de la Banque mondiale et du FMI le 17 avril 2020. Le Président de l'Union et le Président de la Commission ont exhorté les institutions financières internationales à faire « tout ce qu'il faut » pour éviter de nouveaux coûts humains et économiques dus aux impacts sans précédent de la pandémie. Ils ont demandé entre autres mesures, l'allocation d'un plus grand nombre de droits de tirage spéciaux (DTS) à l'Afrique afin de fournir les liquidités

nécessaires aux banques centrales, au secteur des entreprises et aux petites et moyennes entreprises (PME). Ils ont également demandé l'annulation de tous les paiements d'intérêt de la dette multilatérale et bilatérale, en vue d'une prolongation. Cela permettrait aux gouvernements africains de disposer de la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour consacrer toutes les ressources disponibles à la réponse et au redressement.

Sur le plan sanitaire, la mise en œuvre de la stratégie continentale africaine conjointe repose sur huit piliers opérationnels qui sont : la coordination et la collaboration ; la surveillance épidémiologique ; le laboratoire et le sous typage ; les contre-mesures ; la prise en charge médicale ; la communication des risques et l'engagement social ; la gestion des chaînes d'approvisionnement. Un pilier supplémentaire pour la science, les normes et la réglementation a été récemment ajouté après mûre réflexion du comité de coordination ministérielle dirigée par les ministres de la Santé. Ils ont noté la nécessité de disposer de ce pilier afin de fournir des informations scientifiques en temps utile aux États membres. C'est pourquoi ce pilier et son groupe de travail technique intitulé Science, normes et réglementations ont été initiés pour combler cette lacune. Pour opérationnaliser cette stratégie, Africa CDC a développé un plan de préparation et de riposte budgétisé à

⁴⁸ [ps://au.int/sites/default/files/pressreleases/3840-1-pr-sc26713_f_-](https://au.int/sites/default/files/pressreleases/3840-1-pr-sc26713_f_-)

[_communique_of_the_bureau_of_the_assembly_held_on_22_april2020.pdf](#)

plus de 600 millions de dollars américains.

Africa CDC continue également d'utiliser les capacités politiques et le plaidoyer de l'UA pour favoriser un engagement politique de haut niveau dans la réponse du continent au COVID-19. Conformément à la stratégie continentale commune, Africa CDC a entrepris les activités suivantes :

1. Mené des formations sur le diagnostic en laboratoire pour 42 États membres, la surveillance des maladies pour 23 États membres, la prévention et le contrôle des infections pour 39 États membres, la communication des risques pour 27 États membres et les soins cliniques pour plus de 1 000 cliniciens à travers le continent.

2. Acheté et distribué plus de 80 000 kits de test dans 50 pays ayant une capacité de diagnostic par PCR (polymerase chain reaction).

3. Distribué 1,5 millions de kits diagnostiques et fourniture de matériels supplémentaires pour la prévention et le contrôle des infections (PCI) de la fondation Jack Ma à tous les États membres.

4. Organisé des webinaires hebdomadaires en ligne sur la surveillance, la PCI, la gestion des cas et les laboratoires ainsi que sur la communication des risques et l'engagement communautaire au milieu des restrictions de voyage sur le continent.

5. Développé et diffusé des documents d'orientation politique sur différents

domaines techniques de la gestion des flambées de COVID-19, y compris la distanciation physique, les restrictions de mouvement, de réunions et de voyages, la recherche des contacts et l'approche par étapes pour la réponse au COVID-19.

6. A fourni des briefings réguliers aux organes politiques de l'UA, à la Commission de l'UA, aux médias et partenaires.

7. Tout en soutenant les États membres, Africa CDC a activé son Centre d'opérations d'urgence, mobilisant plus de 30 intervenants rapides du Corps des volontaires africains pour la santé (AVoHC) pour soutenir ses activités de réponse au COVID-19, en plus de déployer ses experts techniques dans les États membres. Africa CDC est en train de recruter du personnel supplémentaire pour le déploiement.

8. Africa CDC a lancé le Partenariat pour accélérer les tests COVID-19 (PACT) avec le slogan « tester, suivre, traiter » en Afrique le 4 juin 2020. PACT soutiendra la stratégie continentale pour aider les États membres à limiter la transmission du COVID-19 en mobilisant des experts, des travailleurs communautaires, des fournitures et d'autres ressources pour tester, suivre et traiter les cas de COVID-19 en temps opportun afin de minimiser l'impact de la pandémie sur le continent africain.

Pour conclure, le Président de la Commission de l'UA, S.E.M Moussa Faki Mahamat disait le 25 mai 2020 à l'occasion de la Journée de l'Afrique que

« Nous devons cependant redoubler d'efforts, de détermination et de persévérance dans l'application stricte des piliers de cette stratégie. Il nous faut aller au-delà de la conjoncture, en nous préparant aux conditions du monde post pandémie. L'Afrique est instamment interpellée à inventer de nouvelles formes de résilience. Dans un monde où le multilatéralisme est soumis à rude épreuve, l'Afrique doit cesser d'attendre son salut des autres. L'Afrique ne peut plus se complaire dans ce rôle d'éternel réservoir pour les uns, de dépotoir pour les autres ».

Les disparités sont évidentes entre les pays et au sein des pays. Par conséquent, la nature unique des expériences sociales, économiques et culturelles en Afrique nécessite des solutions locales à la pandémie. Les gouvernements africains ont été mis en garde contre la reproduction des modèles de réponse et d'atténuation du COVID-19 sur la base de leur viabilité dans les pays développés. Il pourrait être plus possible de se relier sur les expériences Sud-Sud dans la gestion de la pandémie.

Alors que l'Afrique réagit et surmonte la pandémie de COVID-19, elle doit interroger les définitions et les limites conventionnelles du « système de santé » tout en prenant sérieusement en considération ce qui fonctionne pour le continent pendant cette course à l'éradication de la pandémie. Le tissu social des sociétés qui a contribué à renforcer les faiblesses évidentes des

infrastructures de santé doit être renforcé de manière stratégique et délibérée⁴⁹.

COVID19 : LE DEFI DES OPERATIONS DE MAINTIEN DE PAIX DANS LES PAYS TOUCHES PAR LES CONFLITS ARMES INTERNES



Sintiche PAGNOU TCHINDA

Consultante indépendante en analyse des conflits

Alors que le Secrétaire général de l'ONU appelait à un « Cessez-le feu mondial » afin de garantir l'accès humanitaire et la sécurité du personnel des Nations unies dans un contexte de menace sanitaire imposée par COVID19, dans les zones affectées par les conflits, l'actualité récente laisse voir une montée en puissance des violences perpétrées par les criminels de guerre. Les soldats de la paix, continuent d'être pris pour cibles. Cette crise, qui a déjà fait plus de 512 331 décès dans le monde et qui met à

49 <https://theexchange.africa/health/redefining-the-health-system-in-africa-after-the-pandemic/>

l'épreuve la résilience de pays puissants (États-Unis, France, Chine, Russie et Royaume-Uni), constitue un véritable nœud à problème pour les pays fragiles caractérisés par des systèmes de santé caduques et un faible nombre de professionnels de la santé et où les populations civiles sont plus vulnérables. Cette menace sanitaire (COVID19) à laquelle vient s'ajouter les défis opérationnels auxquels sont confrontés les missions de maintien de la paix qui s'efforcent de mettre fin à la violence qui conduit à la prolifération des armes, au trafic d'espèces, à l'augmentation des mouvements de réfugiés, à la prolifération des violences à caractère ethnique et à l'encontre des populations civiles. La réduction du personnel de maintien de la paix face aux mesures restrictives (confinement, imposition du télétravail, restriction des déplacements, rapatriement du personnel, etc.) imposées par cette crise ouvre une brèche pour les chefs de guerre qui pourraient profiter de cette période pour rétablir leur droit en détournant l'attention et les efforts internationaux visant à rétablir la paix et la sécurité. Il est important d'envisager des sanctions directes contre les auteurs de violences en cette période de crise, conformément aux principes de droit international. Les auteurs doivent être appréhendés lorsque l'accès humanitaire est refusé. Par-dessus tout, les autorités nationales et gouvernementales doivent mettre de côté leurs querelles de leadership et collaborer avec tous les membres (opposition, société civile, groupes communautaires) pour aider les forces de maintien de la paix dans leurs opérations.

1.COVID19 : un défi pour l'accomplissement des mandats des missions de maintien de la paix

COVID19 est une crise sanitaire majeure à laquelle l'humanité tout entière est confrontée, ainsi que d'autres défis mondiaux tels que le changement climatique, la violence armée à l'intérieur des territoires et les migrations. Cette crise sanitaire a mis à l'épreuve les principes de la gouvernance mondiale tout en éveillant des réflexes contraires au multilatéralisme promu sur la scène internationale ; à la dynamique d'ouverture encouragée, la crise a éveillé des réflexes de repli matérialisés par la fermeture des frontières. Environ 110 000 soldats de la paix déployés dans une quinzaine d'opérations de paix à travers le monde (République centrafricaine, Mali, Haïti, République démocratique du Congo (RDC), etc. En effet, dès le début de la crise, plusieurs mesures ont été adoptées par l'organisation des Nations Unies afin d'éviter l'extension de la crise, notamment la suspension de la rotation des troupes jusqu'au 30 juin, la mise en quarantaine des personnels retournant à leur mission pendant 14 jours, l'imposition du télétravail pour certains personnels... plusieurs missions ont été contraintes de se mettre en quarantaine, Ces mesures, bien que préventives, ont eu un impact avéré dans la mise en œuvre des mandats dans ces pays, car malgré la crise sanitaire, les soldats de la paix doivent maintenir la paix déjà complexe. Dans ces circonstances de confinement forcé et de réduction des patrouilles sur le terrain, la crise COVID19 a donné lieu à la création de nouvelles milices et de groupes armés, accélérant la fragmentation déjà présente dans ces territoires touchés par la violence. En outre, elle a permis aux groupes armés déjà opérationnels, qui ont profité pour gagner du terrain, rétabli leurs lois et perpétrer des violences sur la population, et poursuivi leurs activités de pillage des

ressources naturelles (diamants, or, coltan, etc.), de contrebande, d'enlèvement et de kidnapping contre rançon. Ces groupes armés ont eu recours à des méthodes terroristes s'attaquant directement aux soldats de la paix. Ces attaques ont entraîné une augmentation de la violence, la perpétuation de l'impunité et la poursuite des violations des droits de l'homme et du droit humanitaire international.

En République Centrafricaine lors d'une patrouille menée avec la MINUSCA, deux soldats des FACA et blessé sept autres soldats centrafricains dans une embuscade tendue par les éléments de Sikidi du 3R le 22 juin 2020. Peu avant l'appel au cessez-le-feu, des *combats virulents ont repris entre les groupes armés signataires de l'accord de Khartoum qui font* campagne pour le contrôle des territoires riches en diamants dont les affaires sont florissantes. La difficulté d'intervenir dans ce contexte embellit l'activité criminelle des groupes armés, qui en profitent pour saper les efforts de paix. Dans un communiqué publié le 8 avril, l'expert indépendant des Nations unies sur la situation des droits de l'homme en République centrafricaine (RCA), Yao Agbetse, a appelé les parties au conflit à respecter l'accord de paix de Khartoum face à l'augmentation de la violence et, surtout, à la pandémie. Au Mali, 24 soldats ont trouvé la mort dans une attaque menée par les groupes armés terroristes le 16 juin 2020. En République démocratique du Congo, plus de 11 soldats des FARDC ont été tués lors de combats avec des miliciens du CODECO, le samedi 11 avril, dans un village de Nyapala, dans le territoire de Djugu, à environ 60 kilomètres au nord de Bunia. Au Niger, l'État islamique a regagné du terrain, les soldats nigériens

ont mené une opération contre des hommes *lourdement armés* dans la région de Tillabéri (sud-ouest), près du Mali, dans la nuit du 2 avril.

Cette pandémie pourrait avoir un impact sur le calendrier électoral de ces pays qui accueillent des missions de paix Guinée (en octobre) au Niger (27 décembre) RCA (décembre), dont les élections sont prévues pour la fin de 2020, comme indiqué dans le rapport du Secrétaire général sur la crise COVID19. Ces élections sont l'une des priorités des mandats et des tâches des missions de paix, dont la responsabilité première est de rétablir l'administration des territoires de non-droit et de construire l'État de droit en installant des pouvoirs politiques stables et légitimes. Même si le calendrier semble être maintenu pour l'instant dans certains de ces pays, il est difficile de dire si les Nations unies pourront apporter leur aide si la crise persiste, car plusieurs missions politiques de terrain ont déjà été suspendues dans ces pays où elles étaient censées mener des opérations d'assistance au processus électoral. Le report des élections ou la limitation de la capacité de vote, la poursuite des restrictions à la circulation et à l'accès à la nourriture et aux autres ressources, ainsi que la montée en flèche du chômage et le mécontentement quant à la capacité de réaction des institutions de l'État, sont autant de facteurs susceptibles d'accroître les tensions politiques.

Plusieurs missions de paix à l'instar de la MINUAD au Darfour, de La MONUSCO en République démocratique du Congo, de la (MINUSCA), en République Centrafricaine, dont les mandats sont explicites en matière de protection des civils (POC) (activités essentielles comme les patrouilles et l'escorte des convois, l'aide humanitaire, la protection des forces, la protection des infrastructures

clés et le soutien aux institutions de l'État hôte et aux autorités locales), ont dû interrompre leurs projets à impact rapide (QIP). Pour l'heure, ces missions ont détourné leurs ressources et leur soutien vers les organismes locaux et nationaux chargés de lutter contre le nouveau coronavirus. La protection des civils est rendue difficile en raison de la suspension de patrouilles annoncée par le secrétaire général.

II. Mesures de l'ONU pour faire face au COVID dans les missions de paix

Malgré les risques de retardement des missions de paix, les Nations unies ont mis en place des mesures sécuritaires qui permettent de répondre à la menace sanitaire que représente le virus, ce qui illustre la "folie de la guerre" qui pourrait entraîner la perte de plus de 3 400 milliards de dollars de revenus en 2020 et mettre plus de 25 millions de personnes au chômage. Ces mesures sont accompagnées d'une résolution adoptée par le Conseil de sécurité le 2 avril sur la sûreté et la sécurité du personnel de maintien de la paix. Ces mesures, qui comprennent l'appel à un cessez-le-feu, le télétravail du personnel civil, le contrôle systématique de la température à l'entrée des bases, l'installation de points de lavage des mains devant les bureaux, la sensibilisation et l'information par ondes radio et une coopération étroite avec les gouvernements hôtes, le personnel de l'Organisation mondiale de la santé, les autorités et les populations locales afin de renforcer la confiance et la compréhension mutuelles et d'améliorer la sûreté et la sécurité, et de réduire systématiquement le risque de contamination des populations civiles. Ces mesures exigent également de prendre en compte la participation des

femmes au maintien de la paix en leur accordant une place de choix dans l'accomplissement de leur tâche en tant qu'acteurs principaux de la crise et force motrice de la famille. Elles sont déjà efficaces dans la plupart des missions de paix et des pays en conflit. En réponse au cessez-le-feu, les Forces de défense camerounaises (SOCADEF), la branche armée du Mouvement populaire de libération de l'Afrique (APLM), un des groupes séparatistes des régions anglophones du Cameroun, ont observé un cessez-le-feu de 14 jours depuis le 25 mars ; au Soudan, plusieurs mouvements armés et le gouvernement ont observé le cessez-le-feu à l'appel du Secrétaire général. .

Les Nations unies, l'OMS et le FMI travaillent aux côtés des États touchés ou non par la guerre pour mettre en place - une plate-forme de compréhension mutuelle sur les progrès de la recherche, sur les soins curatifs, sur la *négociation et la coordination sur des questions d'intérêt commun* ; mais aussi pour le partage opportun des informations. Bien que plusieurs initiatives aient également été prises par ces pays touchés par les conflits pour faire face à la crise, il est clair que ces pays risquent d'être les plus touchés. En effet, cette crise a remis au premier plan la question préoccupante de la part des budgets de l'État investis d'informelle, qui représente une grande partie de notre économie, et l'investissement dans les infrastructures de transport public, dont la fluidité est essentielle pour limiter les risques. Les dirigeants des pays en conflit devraient réévaluer les systèmes de santé et développer des réflexes appropriés pour des services qui répondent rapidement à des crises de cette ampleur. Plus que jamais, ces pays doivent investir dans "les laboratoires sanitaires et scientifiques et encourager la recherche".

Après quelques désaccords observés depuis le début de cette crise, entre les cinq membres permanents (Chine, États-Unis, Russie, Royaume-Uni, France) et les membres non permanents du Conseil de sécurité (Tunisie, Allemagne, Belgique, République dominicaine, Indonésie, Estonie, Vietnam, Niger, Afrique du Sud et Saint-Vincent-et-les-Grenadines), ces derniers, réunis le 9 avril, ont discuté et voté une résolution sur l'impact humanitaire du virus, en particulier la menace pour les groupes vulnérables, la nécessité de maintenir l'espace et les actions humanitaires, et la protection des travailleurs humanitaires. Cette résolution, qui est née de deux projets de résolution concurrents (l'un des cinq membres permanents proposé par la France "pause humanitaire" et l'autre par la Tunisie et les membres non permanents), se concentre exclusivement sur le lien entre la pandémie et la paix et la sécurité internationales. Elle devrait mettre fin aux "mesures coercitives unilatérales" mises en œuvre par certains pays, afin d'assurer une réponse efficace et une action internationale coordonnée et unie contre la COVID-19.

Ainsi, la tâche ardue imposée par cette crise sanitaire ne doit pas arrêter les efforts des Nations Unies pour sauver "les générations futures du fléau de la guerre". Les opérations de paix devraient poursuivre leurs efforts de paix et parvenir à la mise en place de processus de paix dans la plupart des pays en conflit (RCA, Colombie, RDC, Mali, ...). Pour ce faire, les Nations unies pourraient envisager la création de commissions nationales virtuelles pour le suivi, l'évaluation, la promotion et la vérification de ces accords de paix ; ainsi que du groupe de travail virtuel sur le désarmement, la réintégration et la réhabilitation, qui continuera à travailler

au désarmement des anciens combattants sur le terrain. La participation des communautés, des victimes, des autorités locales et de la société civile, y compris paix doit continuer à bénéficier de la plus haute priorité. Cela signifie qu'il faut maintenir un dialogue inclusif, pacifique et constructif dans la conception, la mise en œuvre et le suivi du processus de paix, ainsi que des plans de réforme et de développement du secteur de la sécurité, ce qui permettra d'obtenir les dividendes de la paix attendus avant la crise Covid19 - renforcer la protection des défenseurs des droits de l'homme, des acteurs sociaux, des anciens combattants, des communautés rurales et d'autres populations vulnérables - envisager des mesures visant à fournir des services de base aux anciens combattants vivant en dehors des anciens secteurs de formation et de réinsertion territoriale.

Le monde a évidemment besoin de son *new deal*, régissant enfin la sécurité globale, réformant et élargissant le multilatéralisme, posant les bases d'une gouvernance globale, sur les plans sanitaire, environnemental, alimentaire, économique. La crise sanitaire a touché chaque individu, ou presque, dans sa chair, instillant une peur concrète et personnalisée. Se profile ainsi un nouveau visage des opérations de maintien de la paix dédiés à une assistance globale dans les pays où la fragilité sanitaire est préoccupante. Et proposant une forme d'observatoire mondial des pandémies.

LES OBLIGATIONS ETATIQUES INTERNATIONALES DE PROTECTION DE LA SANTE FACE AUX RISQUES GLOBAUX : QUELS ENSEIGNEMENTS DE LA PANDEMIE DE COVID-19



Sarah CASSELLA, Professeure de droit à l'Université du Mans, co-directrice du Themis-UM

Solidarité et intégration. Ces deux termes rythment l'allocution du président de l'Union africaine, M. Cyril Ramaphosa, prononcée le 25 mai 2020 à l'occasion de la Journée de l'Afrique⁵⁰, en ce qui concerne notamment la réponse à la pandémie de Covid-19. Nous pourrions y ajouter celui de « coopération » pour compléter le triptyque de ce qui fait défaut dans la réponse à la crise actuelle. Ces trois impératifs s'imposent à tous les acteurs concernés : Etats, organisations internationales, personnes privées, partenariats public-privé. Nous souhaitons cependant nous concentrer ici sur le rôle des Etats, sujets dont la crise a révélé la position paradoxale : alors que l'Etat est constamment

présenté comme un sujet international en perte de vitesse, il a bien montré tout d'abord son rôle central dans la réponse à la pandémie. La crise a cependant aussi souligné très clairement à quel point chaque Etat est impuissant, seul, pour faire face à un risque global et à quel point l'efficacité de la protection de la santé mondiale dépend de la coopération et de la solidarité.

Plusieurs facteurs parmi lesquels une interdépendance croissante et un développement exponentiel des échanges ont conduit à l'émergence et à la multiplication de risques sanitaires globaux caractérisés par des causes multiples (impliquant Etats, acteurs privés, organisations internationales) et par le fait qu'une action ou une omission spécifique est susceptible de contribuer à provoquer des dommages de résonance planétaire. Le cadre juridique international visant à protéger la santé s'est donc remarquablement développé, bien au-delà des règles spécifiques du droit international humanitaire ou encore des clauses de quarantaine figurant dans des traités bilatéraux.

On est cependant contraint de constater que l'existence de ces nombreuses obligations n'a pas suffi à éviter, ni même à limiter, la propagation de la pandémie de Covid-19. Le deuxième constat est que les inégalités de développement entre Etats sont exacerbées par cette situation. Ce qui nous conduit à partager un certain nombre de réflexions sur les premières leçons que nous pouvons tirer de la crise sanitaire actuelle qui tiennent aux

⁵⁰<https://au.int/fr/pressreleases/20200525/allocution-du-president-de-lunion-africaine-sem-le-president-cyril-ramaphosa>.

caractéristiques des obligations de protection de la santé existantes, aux limites de leur efficacité et aux perspectives d'évolutions qui pourraient permettre de prévenir les futurs risques sanitaires et d'éviter la reproduction de ce type de scénario.

1 - Des obligations étatiques complémentaires constituant le cadre international de protection de la santé

Depuis le début de l'épidémie – puis de la pandémie – de Covid-19, les Etats se sont empressés de se replier à l'intérieur de leurs frontières en se prévalant d'une compétence nationale prétendument illimitée en matière sanitaire. Or il existe de nombreuses obligations internationales dans ce domaine, qui peuvent être présentées dans un ordre de généralité croissante.

Le Règlement sanitaire international (RSI) de l'OMS, tout d'abord, est un traité ancien qui a été révisé en 2005 et qui contient des dispositions relatives à la sécurité sanitaire afin de répondre à une « urgence de santé publique de portée internationale ». Cet instrument, qui compte 196 Etats parties, prévoit un nombre élevé d'obligations visant pour la plupart à prévenir ou à atténuer la survenance de dommages sanitaires, parmi lesquelles on peut citer

l'information et la notification d'une situation d'urgence sanitaire aux autres Etats et à l'OMS⁵¹, des mesures de surveillance des ports et aéroports⁵² ou encore la mise en place de « capacités essentielles » minimales de santé publique⁵³.

De multiples obligations découlent également du droit à la santé tel que consacré par plusieurs traités de protection des droits de l'homme⁵⁴ et par la jurisprudence des organes conventionnels de contrôle⁵⁵, droit à la santé qui figure désormais aussi dans plusieurs constitutions étatiques. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a notamment précisé dans son observation générale n°14 du 11 août 2000 les différentes obligations issues du droit à la santé tel que prévu dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (auquel sont parties 170 Etats), en distinguant les obligations de respect, de protection et de mise en œuvre de ce droit. La solidarité trouve sa place ici : le comité a clairement indiqué que les Etats développés ont l'obligation de coopérer avec les PED afin de les aider à mettre en place un système de santé publique.

Enfin, tous les Etats sont tenus par l'obligation coutumière de diligence qui les contraint à utiliser tous les moyens raisonnablement disponibles afin

51 V. l'article 6.

52 V. l'article 20.

53 Elles sont précisées à l'annexe I.

54 V. notamment l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le droit à la santé est de plus considéré comme un « droit global » au sens de l'article 2, § 1, du Pacte. V. aussi l'article 16 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

55 Tels que la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour interaméricaine des droits de l'homme, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le comité des droits de l'homme, le comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ou encore le comité européen des droits sociaux.

d'éviter qu'un préjudice à d'autres Etats ne soit causé à partir de leur territoire ou même d'une activité risquée sur laquelle ils exercent le contrôle (« *no harm rule* »). Cette obligation ancienne est bien évidemment applicable dans le domaine sanitaire : répondant à un standard de *due diligence*, l'Etat doit remplir une série d'obligations de moyens et de résultat visant à prévenir la réalisation d'atteintes à la santé affectant d'autres Etats.

Ces différentes obligations, qui ont en commun le fait d'être opposables à la quasi-totalité des Etats (voire à la totalité pour l'obligation coutumière), viennent constituer un cadre international de protection de la santé dans la mesure où elles sont largement complémentaires, en dépit de leurs origines très hétérogènes. Cette complémentarité se vérifie d'abord du point de vue matériel : face à un risque de pandémie, les Etats se trouvent confrontés à une multitude d'obligations qui ont des objets aussi variés que la prévention, l'atténuation, voire l'adaptation à ce risque. Elle se vérifie également du point de vue des sujets ayant qualité pour leur opposer les obligations : le RSI prévoit des obligations à l'égard de l'OMS et des autres Etats parties, les traités de protection des droits de l'homme contiennent des obligations à l'égard des autres Etats parties, mais aussi et surtout des personnes privées (sans distinction entre étrangers et nationaux), la « *no harm rule* » s'adresse à tous les Etats. La complémentarité est présente également *ratione temporis* : certaines obligations (notamment relevant du RSI)

s'appliquent uniquement en période d'urgence sanitaire, mais la plupart ne dépendent pas de circonstances exceptionnelles et sont donc permanentes.

L'efficacité potentielle de ce cadre juridique est démontrée par le succès dans la lutte contre la pandémie actuelle des Etats qui l'ont très bien respecté, ce qui est en particulier le cas de Taïwan. Face à la pandémie de Covid-19, les Etats sont donc loin de disposer d'une totale liberté d'appréciation, mais ces différentes obligations ont été dans la majorité des cas mal appliquées et se sont donc révélées inefficaces, pour différentes raisons.

2 - Les difficultés d'application des différentes obligations de protection de la santé

Une première cause d'inefficacité tient à l'imprécision de plusieurs des obligations susmentionnées. Certaines des obligations attachées au droit à la santé, en particulier, sont formulées de façon vague et ont un contenu largement indéterminé, ce qui laisse une grande marge d'appréciation aux Etats. Elles sont parfois qualifiées de « progressives » ou « à réalisation progressive »⁵⁶, ce qui est le cas par exemple de l'instauration d'un système de santé capable de faire face à des urgences sanitaires graves telles qu'une pandémie. Il est dès lors très difficile de déterminer ce qui est précisément attendu de chaque Etat, dans la mesure

56 R. PISILLO MAZZESCHI, « Responsabilité de l'État pour violation des obligations positives relatives

aux droits de l'Homme », *RCADI*, 2008, vol. 333, pp. 224-310.

où le respect de ces obligations dépend bien sûr des moyens dont chacun dispose.

De plus, l'efficacité du RSI est étroitement liée à la capacité de réaction du système national de santé, plus ou moins centralisé en fonction des Etats, et du fonctionnement des points focaux nationaux chargés de mettre en œuvre ces obligations. La pandémie actuelle conduit à cet égard à deux observations : au-delà des nombreuses carences observées, en Chine il semble que le point focal national ait pris la mesure de la situation très tard, en partie en raison de l'absence de remontée des informations en provenance de Wuhan. En Europe, les premières mesures de gestion de la pandémie ont été très variables en fonction des autorités nationales compétentes dans le domaine sanitaire et du niveau de décentralisation de ces pouvoirs (sans que l'on puisse affirmer pour l'heure que les autorités centrales, les autorités décentralisées ou les entités fédérales aient été les plus efficaces dans la mise en œuvre des obligations sanitaires⁵⁷).

Un deuxième obstacle tient au fait que l'application des obligations de protection de la santé peut être incompatible avec celle d'obligations internationales relevant d'un autre domaine. Dans ces circonstances, et en dehors du droit humanitaire, la protection de la santé est surtout envisagée en tant que motif de limitation ou de dérogation à certaines obligations

internationales dans des circonstances exceptionnelles. C'est le cas en particulier en droit international économique ou dans les traités de protection des droits de l'homme. Les accords de l'OMC, par exemple, prennent en compte la protection de la santé en tant que motif permettant l'adoption de mesures restrictives du commerce faisant exception au régime du GATT⁵⁸. Plusieurs traités bilatéraux d'investissement prévoient des clauses « de sauvegarde » reconnaissant à l'Etat hôte la possibilité de prendre des mesures d'urgence, notamment pour protéger la santé⁵⁹. Au titre des instruments de protection des droits de l'homme, on peut citer plusieurs dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples⁶⁰ ou du Pacte international relatif aux droits civils et politiques prenant en compte la protection de la santé comme motif de restriction à certains droits fondamentaux⁶¹. Les mesures prises par les Etats pour faire face à la pandémie de Covid-19 doivent ainsi remplir de nombreuses conditions afin d'être justifiées en tant que dérogations ou exceptions à ces autres obligations internationales.

Un troisième obstacle à l'effectivité des obligations relatives à la protection de la santé tient à l'action de certaines organisations internationales. Les politiques d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale en termes de réduction des dépenses publiques, par exemple, peuvent avoir d'importantes

57 Il serait instructif de comparer à cet égard l'efficacité de la réponse en fonction de la forme de chaque Etat, ce qui implique de nombreuses variables et non pas seulement la question de la répartition des pouvoirs.

58 V. l'article XX du GATT.

59 On peut citer comme exemple l'article XI du TBI entre les Etats-Unis et l'Argentine.

60 V. notamment l'article 11.

61 V. notamment l'article 12.

conséquences sur les systèmes de santé des Etats concernés. L'épidémie du virus Ebola, par exemple, qui s'est propagée en 2014 à partir de la Guinée, en Afrique de l'ouest puis en Europe et aux Etats-Unis, a pu se diffuser rapidement en partie en raison des carences des systèmes de santé des Etats africains concernés, accentuées par les programmes d'ajustement du FMI ⁶². L'inquiétude actuelle de l'OMS tient donc en partie aux faiblesses des systèmes sanitaires de nombreux Etats à travers le monde.

3 - Des pistes d'évolution permettant d'assurer une protection effective de la santé

Si l'on souhaite que les obligations de protection de la santé – celle-ci étant définie de façon large par la constitution de l'OMS comme « un état de complet bien-être physique, mental et social » – soient mises en œuvre de façon efficace, il semble nécessaire de ne plus considérer cet objectif de façon isolée ou uniquement en tant que motif de dérogation à d'autres obligations internationales. C'est d'ailleurs l'idée sous-tendue par les Objectifs de développement durable définis par les Nations unies dans le cadre de l'Agenda 2030 : les différents objectifs – parmi lesquels se trouvent la santé et le bien-être – ne peuvent être atteints que par leur prise en compte conjointe et

intégrée. C'est ainsi que nous retrouvons notre triptyque de départ.

Intégration.

Le principe d'intégration, issu notamment du principe 4 de la Déclaration de Rio, implique que les Etats tiennent compte de l'objectif de préservation de l'environnement dans toutes leurs actions, aussi bien au niveau national qu'international et cela par différents moyens, y compris des évaluations d'impact sur l'environnement des actions projetées. Or cela n'est pas très éloigné des affirmations du comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son observation générale relative au droit à la santé : il considère que les Etats ont l'obligation de prendre en compte cet impératif en l'intégrant dans toute négociation d'accords internationaux ainsi que dans leurs politiques publiques. De plus, plusieurs organes conventionnels internationaux ont reconnu que la prévention des atteintes à la santé conduit à la protection indirecte d'autres intérêts qui lui sont étroitement liés. Il en est ainsi de différents « déterminants » de la santé, tels que l'accès à l'eau ⁶³, l'assainissement et surtout la protection de l'environnement. Il a été reconnu que le droit à la santé, en tant que « droit global », inclut le droit à un environnement sain ⁶⁴. De là à transposer le principe d'intégration à la

62 S. DAGRON, « L'avenir du droit international de la santé », *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 2016/2, pp. 5-88.

63 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Free legal assistance group and others v. Zaire*, octobre 1995, Comm. n° 25/89, 47/90, 56/91, 100/93, § 47.

64 v. notamment CEDS, décision *Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme c.*

Grèce, décision du 6 décembre 2006, aff. n°30/2005, § 195. CEDH, *Tătar c. Roumanie*, *op. cit.* V. sur cette question, en tant que travail de référence, C. PERRUSO, *Le droit à un environnement sain en droit international*, thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne / Université de Sao Paulo, soutenue le 15 octobre 2019.

protection de la santé face aux risques globaux il n'y a qu'un pas.

Coopération.

Parce que les risques de pandémies sont des risques globaux au sens indiqué ci-dessus, la réponse à ces défis ne peut être que globale. Les moyens classiques de coopération intergouvernementale ayant montré leurs limites, il s'agit d'imaginer, en plus, des formes de coopération qui réunissent tous les types d'acteurs concernés – Etats, organisations internationales, personnes privées –, la pandémie de Covid-19 ayant montré à certains égards que cela était possible⁶⁵. Une fois encore, l'exemple du domaine environnemental montre que l'intégration s'entend aussi comme la nécessaire coopération dans le cadre de structures peu formelles entre intervenants (*stakeholders*) de natures différentes⁶⁶. Le lien avec la protection de l'environnement et la participation des mêmes « parties prenantes » sont d'autant plus urgents que la relation entre les atteintes à l'environnement (liées notamment aux changements climatiques) et la prolifération des agents pathogènes est désormais établie⁶⁷.

Solidarité.

Le risque sanitaire étant global et reposant sur l'interdépendance mondiale, il implique une réponse marquée par la solidarité. Il s'agit probablement de ce qui a le plus fait défaut, si l'on en juge par

les réactions largement en ordre dispersé face à la pandémie de Covid-19, y compris au sein de l'Union européenne dans un premier temps. Nous avons souligné que la mise en œuvre de plusieurs obligations internationales, notamment liées au droit à la santé, implique une solidarité avec les PED de la part des Etats qui disposent des moyens les plus adaptés pour faire face au défi. La crise actuelle montre bien, cependant, que les Etats développés peuvent également se trouver en difficulté à un moment donné dans la réponse à fournir, par exemple en raison de la carence dans l'approvisionnement d'un médicament ou d'un dispositif médical⁶⁸. C'est là le plus grand défi à relever, en Afrique comme ailleurs, afin d'assurer la protection de la santé contre les risques globaux.

65 V. l'exemple des entreprises reconverties dans la production de biens nécessaires dans la lutte contre la pandémie (masques, gel hydroalcoolique...) et de la coordination avec les Etats en vue de la production et de la distribution des produits dans l'urgence.

66 V., parmi de nombreux exemples, le Partenariat de résilience du Pacifique, créé en 2016 par le Forum des îles du Pacifique.

67 V. les références in H. DE POOTER, *Le droit international face aux pandémies*, Paris, Pedone, 2011, p. 8.

68 Ce fut le cas dans plusieurs Etats pour les tests de dépistage, les masques ou encore le curare utilisé en réanimation.

La zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF) à l'épreuve du covid-19 : défis et opportunité de l'intégration sanitaire



Mesmer Gueyou, Avocat, Associé, DGL Avocats/NANTERRE/FRANCE.

L'euphorie de l'adoption en un temps record du traité sur la ZLECAF en dépit des hésitations nigérianes semble battue en brèche par la crise sanitaire mondiale du COVID-19. Alors que la date du 1^{er} juillet 2020 avait été retenue pour l'opérationnalisation de la zone, l'annonce a été faite le 28 avril 2020 par son Secrétaire général, de reporter cette mise en œuvre effective, sans qu'un nouvel agenda ne soit prévu.

Elu dans la douleur en marge du 33^{ème} Sommet de l'Union africaine en février 2020 face aux candidatures congolaise et nigériane, le Sud-africain Wamkele Mene a déclaré qu'il n'était évidemment pas possible de commencer le commerce comme prévu le 1^{er} juillet dans les circonstances actuelles, à l'issue d'une

conférence téléphonique le 28 avril dernier. Comme pour rassurer les sceptiques, l'ancien négociateur en chef de l'Afrique du Sud pour la ZLECAF a ajouté malicieusement que « l'engagement politique demeure, la volonté politique demeure d'intégrer le marché africain et de mettre en œuvre l'accord comme prévu. »⁶⁹ En effet, l'irruption de la pandémie du COVID-19 met à mal cet objectif d'intégration plus poussée du commerce interafricain afin de minimiser la dépendance de l'Afrique vis-à-vis de l'Europe en matière commerciale.⁷⁰

Face au COVID-19, la question a été posée de savoir si le leadership de l'Afrique a été capable de faire redémarrer la machine en termes de qualité institutionnelle, de concertation avec le secteur privé et de renforcement des communautés locales ? En effet, l'Union africaine s'est mobilisée pour obtenir un soutien d'urgence de ses partenaires, des bailleurs de fonds et du secteur privé africain, suite à une évaluation des besoins du Président de la Commission sous forme de d'aide extérieure d'environ 150 milliards de dollars. A cet effet, M. Moussa Faki Mahamat a appelé au multilatéralisme et à la solidarité internationale pour apporter une réponse globale à ce défi global. C'est pourquoi l'UA a mandaté quatre personnalités du monde de l'économie et de la finance africaine pour mobiliser la communauté internationale

69 Voir *La Tribune Afrique* du 29 avril 2020.

70 La part des exportations africaines pour leur propre marché n'était que de 17,7% en 2014 selon l'OMC, contre 36 % vers l'Europe et 23%

vers l'Asie. Or, entre 1995 et 2000, cette part n'était que de 10%. Ce qui fait montre d'une marge de manœuvre importante pour la croissance du commerce interafricain.

et aider l'Afrique à faire face aux conséquences du COVID-19.⁷¹

Les premiers résultats sont perceptibles. Les quatre envoyés spéciaux ont développé un plaidoyer efficace en faveur d'un moratoire sur le service de la dette des pays pauvres. Ce moratoire a été accordé par le G20 des finances à l'issue de sa réunion du 15 avril 2020. Si ce résultat semble modeste, l'idée d'une restructuration de la dette des pays africains fragilisés par la pandémie comme l'ensemble des économies de la planète, suit son cours, comme par exemple l'appel du Président Macron à une annulation massive de la dette.

Si la conséquence de la pandémie sur l'opérationnalisation ratée de la ZLECAF au 1^{er} juillet prochain fragilise la construction de l'édifice d'intégration économique africaine, force est de constater que la mobilisation africaine a été d'une certaine efficacité, notamment auprès de ses partenaires institutionnels. La BAD a ainsi créé un fonds de 10 milliards de dollars pour soutenir les pays africains en proie à la pandémie du COVID-19. Pour sa part, la présidente de la Commission européenne a prévu de garantir 15,6 milliards d'euros pour aider les pays les plus fragiles, notamment les 90 % de pays africains.

Sur le plan bilatéral, de nombreux pays européens et la Chine ont fait montre d'une solidarité vis-à-vis des pays africains et apporté une réponse adéquate pour limiter les effets de la crise. D'après le Secrétaire exécutif de l'Agence

de développement de l'Union africaine (AUDA-NEPAD), M. Ibrahim Assane Mayaki, l'Union a été au rendez-vous dans cette crise. « Elle s'est mobilisée comme jamais et dans le bon timing, elle a porté un plaidoyer, elle a été extrêmement agile et proactive dans ce dossier. Le plus important à noter est la capacité réelle de coordination dont l'Union africaine a fait preuve de manière accélérée. »⁷² Au demeurant, le COVID-19 aura eu comme vertu psychologique de décomplexer les africains.

Sur le plan sanitaire, la réponse de l'Union est également à saluer. Dans son ouvrage sur le droit international face aux pandémies, Mme Hélène de Pooter s'est demandé si l'on ne se dirige pas vers un système de sécurité sanitaire collective ?⁷³ Ce qui implique l'abandon des mesures unilatérales excessives et la garantie offerte par la collectivité par le biais d'une action commune comme on a pu le constater de l'UA, ainsi que la sauvegarde du droit des Etats d'adopter des mesures individuelles nécessaires. En effet, les nombreux Etats africains qui ont fermé leurs frontières face à la rapide propagation du virus ont mis la santé de leurs citoyens au-dessus de toute autre considération. Ce qui est conforme à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples qui reconnaît que « toute personne a le droit de jouir de meilleur état de santé physique et mentale qu'elle est capable d'atteindre, et qui engage les Etats parties à la Charte à prendre les

71 Ces personnalités sont les suivantes : Mme Ngozi Okonjo-Iweala, ancienne ministre des finances du Nigeria et ancienne directrice de la Banque mondiale, Donal Kabureka, ancien président de la BAD, Tidjane Thiam, banquier,

Prudential Credit Suisse et Trevor Manuel, ancien ministre des finances de l'Afrique du Sud.

72 Entretien publié dans *Le point* du 25 mai 2020.

73 Hélène de Pooter : le droit international face aux pandémies : vers un système de sécurité sanitaire collectives ? Pedone 2015, 562 p.

mesures nécessaires en vue de protéger la santé de leurs populations et de leur assurer l'assistance médicale en cas de maladie. »

Plus concrètement, l'Union africaine et le Centre africain de contrôle et de prévention des maladies (Africa CDC) ont lancé un partenariat public-privé baptisé fonds de réponse COVID-19 pour l'Afrique. Ce projet ambitionne de dégager un montant initial de 150 millions de dollars pour répondre aux besoins immédiats de prévention de la transmission et jusqu'à 400 millions de dollars pour le soutien à une réponse médicale durable à la pandémie.

Sur le plan logistique, un centre d'opération d'urgence a été installé en Afrique par l'Africa CDC dès le 27 janvier 2020, bien avant l'apparition des premiers cas de contamination sur le continent. C'est ainsi que des tests, des masques et équipements médicaux reçus des partenaires publics et privés ont été distribués. Avec le concours de l'OMS, l'Africa CDC a soutenu la création de laboratoires de dépistage. De deux centres homologués dans toute l'Afrique, on est passé à plus de quarante en quelques semaines. La pandémie aura ainsi pour conséquence l'amélioration des systèmes de santé dans de nombreux pays africains.

Le plan d'action de l'Union africaine contre le COVID-19 mené par l'Agence de développement pour l'Afrique, permettra d'améliorer l'accès des services de santé durables et résistants tout en assurant la protection des fondements économiques

de l'Afrique. Pensé pour durer aussi longtemps que la pandémie, il comprend sept domaines thématiques : prestation de service de santé, ressources humaines pour la santé, recherche et développement, innovation et fabrication locale, éducation et formation, compétences et employabilité, sécurité alimentaire et nutritionnelle, financement.

Si les défis sont immenses pour faire face à la pandémie, il va sans dire que de nombreuses opportunités s'offrent au continent notamment sur le plan sanitaire. Il est temps que le continent atteigne une souveraineté sanitaire et se dote de ses propres filières pharmaceutiques. D'où la nécessité d'encourager la fabrication des produits pharmaceutiques locaux.⁷⁴

Par le développement et la promotion des chaînes de valeur africaines, la ZLECAF permettra d'ouvrir de nouvelles perspectives d'industrialisation de l'Afrique. Les entreprises africaines qui se font actuellement concurrence pour exporter en dehors de l'Afrique verront l'élimination progressive des droits de douane sur le commerce interafricain avec la mise en œuvre espérée de la ZLECAF ; la pandémie du COVID-19 devrait par ailleurs être perçue comme un tremplin pour relever le défi de son élimination mais aussi une opportunité pour l'intégration sanitaire du continent. C'est dans cet esprit qu'a été adopté le 20 novembre 2012 une résolution du comité régional de l'Afrique de l'OMS sur la santé

74 D'après le Secrétaire exécutif de l'Agence africaine de développement-NEPAD, une plateforme d'apprentissage en ligne existe, comprenant des modules de production et de

licences libres au profit des fabricants prêts à produire des équipements sanitaires vitaux. Voir son entretien au *Point* le 25 mai 2020.

et droits de l'homme dans la région africaine.⁷⁵ Les Etats membres y sont invités entre autre à promouvoir le droit à la santé dans les cadres juridiques appropriés et le directeur général de l'OMC est prié de promouvoir l'approche des droits de l'homme dans le développement de la santé, à la lumière de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et des mécanismes des droits de l'Homme des Nations Unies.

**L'AFRIQUE DE L'APRES COVID-19 :
VERS LA DENSIFICATION NORMATIVE
DE LA « RESPONSABILITE
D'ASSISTER »(R2A)**



*Jean Baptiste HARELIMANA Avocat,
Associé, DGL Avocats/ Président de
l'AAPDI*

Dans la perspective de changement des paradigmes actuels de gouvernance globale, notre Académie a initié un projet portant sur la densification normative- qui sera comme le fil d'Ariane de cette contribution. Il s'agit du principe régional

75 Document AFR/RC62/11 adopté à la soixante-deuxième session du comité régional de l'OMS de l'Afrique à Luanda.

africain émergent de « responsabilité d'assister » (« Responsibility to Assist » ou « R2A »). La R2A qui s'enracine dans la Déclaration sur l'Initiative de solidarité africaine (ISA), et se définit, d'après son auteur, comme :« le devoir des pays et autres entités pertinentes d'assister les pays et peuples dans le besoin d'assistance, dans des situations d'après-conflit, de catastrophes naturelles et de pandémies » (Mutoy Mubiala, «The African Union and the COVID-19 Pandemic», Policy Brief Series N° 108,, Brussels, TOAEP, 6 juin 2020, p. 4), vise à aider les pays africains à passer efficacement d'une situation de fragilité à la résilience.

I.Les balises de la « responsabilité d'assister » : approche conceptuelle

Depuis leur consécration dans les traités de Westphalie (1648) et surtout grâce à leur réaffirmation dans la Charte onusienne (1945), les notions de souveraineté, en tant que doctrine de non-ingérence, et d'égalité souveraine se sont hissées à titre de plus hautes normes juridiques régissant les relations internationales. Il s'agissait, dans le processus d'édification d'un système interétatique pacifique et stable, sorte de révolution copernicienne en droit, de mettre un terme définitif au fléau que représentaient les guerres conventionnelles, ou en d'autres termes les guerres entre États.

Dans les ruines encore fumantes de la seconde guerre mondiale, en 1945, les fondateurs de l'ONU ont conféré à la paix

une valeur suprême. Les droits de l'homme n'existaient pratiquement pas comme règles positives du droit international à l'époque de l'entrée en vigueur de la Charte des Nations unies. Si l'essor du droit international humanitaire et des droits de l'homme, va largement tempérer l'exclusivisme de la souveraineté étatique toute la question est de savoir comment activer la responsabilité résiduelle de la communauté internationale. Peut-on fonder un système juridique sur des principes dont on sait à l'avance qu'ils seront à géométrie variable ? La responsabilité d'assister réussit-elle le pari ? Nous sommes dans un monde qui ne semble pas toujours avoir tiré les leçons des deux Guerres mondiales ayant endeuillées le XXe siècle et ses multiples rebondissements ont permis à beaucoup de découvrir le nouveau visage. Dans un monde placé sous le signe d'une complexité sans cesse accrue, alors que l'avenir nous apparaît imprévisible et souvent menaçant, nous pouvons chercher dans la multiplication des normes un abri sinon un recours.

De manière globale, la société internationale est en transition d'un système à un autre, vers un nouvel agencement dont les contours définitifs ne sont pas encore totalement fixés et objectivés. Cette situation de transition se caractérise ainsi par un subtil dosage entre unilatéralisme et multilatéralisme. La R2A fait une irruption inopinée mais trouve ses assises en droit international. Il convient de tirer profit du droit international pour ressortir finement les enjeux et la matrice idéologiques de la R2A. Il paraît dès lors utile de saisir les

éléments qui concourent à l'énonciation, à la concrétisation et à la mutation de cet ensemble normatif dont la juridicité est sujette à géométrie variable et revigorer l'efficacité optimale du principe de R2A.

Le droit international étant essentiellement lacunaire et incomplet, sa création s'opère de manière souvent heuristique et progressive. Admettre une gradation du phénomène normatif conduit à refuser la théorie du bang bang de la création du droit en droit international. La R2A constitue une avancée importante dans l'éthique des relations internationales, si l'on considère en particulier ce qui en constitue l'objet central : faire de la protection des droits de l'homme une responsabilité globale, en accordant à ce principe de responsabilité globale une supériorité éthique. Habermas a en effet soutenu que la mondialisation économique a pour effet aussi inévitable que nécessaire l'érosion des souverainetés étatiques au profit de l'émergence d'une constellation post-nationale qui pourrait offrir plus de protections aux droits civils et politiques et aussi aux droits économiques et sociaux (voir à ce sujet Jürgen Habermas, *Après l'Etat nation. Une nouvelle constellation du politique*, Paris, Fayard, 2000).

La R2A navigue donc à la lisière du droit et de l'éthique de la responsabilité. L'éthique de la responsabilité relève de la rationalité téléologique, elle est rationnelle par rapport à une fin, un but poursuivi par celui qui agit et qu'il a, sinon posé lui-même, du moins clairement reconnu. L'éthique de la

responsabilité se caractérise par l'attention aux moyens dans une double perspective : en ce qui concerne leur efficacité pratique, opératoire (car c'est bien la fin qui justifie les moyens) d'une part, en ce qui concerne les conséquences, d'autre part. Comme le souligne G.Abi-saab : « A chaque niveau de densité normative correspond un certain niveau de densité institutionnelle permettant aux normes d'être mises en œuvre de manière satisfaisante⁷⁶. Seul un changement radical de paradigme permettra une riposte efficace contre la pandémie du coronavirus ».

Dans les premiers siècles du droit international, aucune injonction normative n'interdit la R2A, ni ne limite l'armature. Au XXe siècle apparaissent les « interventions d'humanité », en vertu d'une doctrine qui postule que lorsqu'un gouvernement, viole les droits humains, un droit d'intervention unilatérale est légitime. L'intervention d'humanité, à ne pas confondre avec l'intervention humanitaire qui s'applique sans considération de nationalité pour porter secours à des populations en détresse, obéit à des règles propres. Elle n'est considérée comme licite que si elle se borne à une opération ponctuelle et rapide d'extraction des nationaux menée avec diligence pour les soustraire d'un danger imminent pour leur vie. On le sait les finalités du droit international se conçoivent souvent dans une perspective dynamique et régulatrice. Il se construit de manière itérative et dans un esprit classiquement largement tourné vers un

certain nombre d'objectifs (paix, développement, humanitarisme etc) et de règles substantives en découlent. La R2A est en effet étroitement liée au développement du droit international des droits de l'homme et ambitionne d'élaborer des règles et des mesures visant à fournir une protection aux populations civiles. La protection des civils est pourtant de plus en plus prise comme un impératif moral incontournable et une responsabilité collective des États. Depuis la fin de la guerre froide, la morale a-cosmique occupe une tout autre place dans la vie internationale, qu'on mesure à de multiples signes.

Il existe bien en droit international une obligation pour chaque État de réagir à des violations des droits de l'homme. « Plus aucun État- on le savait depuis longtemps- ne peut s'abriter derrière le bouclier de sa souveraineté pour commettre, voire laisser perpétrer de graves violations des droits des personnes placées sous sa juridiction. Evolution conceptuelle de la sécurité collective à la sécurité humaine révèle l'intérêt de la prévention, du lien entre sécurité et développement mais aussi axe l'objet de référence de la sécurité, non plus sur le territoire, mais sur les Droits humains, sur les enjeux sociaux et économiques. Un retour au premier plan de la mission de l'ONU d'assurer la sécurité non seulement « collective » mais également « humaine », dont la santé fait partie selon le Programme des Nations unies pour le

76 Georges Abi-Saab, « Cours général de droit international public », Recueil des *cours* de

l'Académie de droit international, 1987, vol. VII, tome 207, p.51.

développement (PNUD), est attendu. Dans une telle hypothèse, la subsidiarité devait jouer : si la responsabilité de faire face à la catastrophe incombe a priori à l'Etat souverain, elle est transférée à la Communauté internationale dans le cas où l'Etat n'aurait pas les moyens d'agir ou la volonté de le faire. La Communauté internationale est commandée par l'urgence et se fait au cas par cas. Elle répond de façon plus ou moins organisée soit à une sollicitation de l'Etat « victime » soit à l'acceptation d'une offre d'assistance internationale. Dans cette dernière hypothèse, le rôle de la diplomatie est important car l'on est en présence d'une intervention aux fins d'assistance qui ne peut ignorer la place et le rôle de l'Etat « victime ». Face à une action souvent désordonnée mêlant Etats tiers, organisations internationales et ONG, il doit conserver au moins un droit de regard sur la stratégie menée, ses modalités, sa durée comme le confirment les exemples de l'Indonésie frappée par un séisme en 2018 mais surtout le Népal en 2017. À ce titre, repenser le fonctionnement de l'OMS est non seulement possible — renforcement du RSI, pérennisation financière du programme de gestion des situations d'urgence, partage des méthodes de calcul — mais souhaitable afin de la doter de pouvoirs accrus similaires à ceux de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

La responsabilité de prévenir est considérée comme une étape nécessaire, permettant de réduire, voire même de supprimer la nécessité de R2A. L'Etat de droit principe matriciel de la vie humaine, qui puise à bien des égards sa

source dans les écrits de Montesquieu, ne repose-t-il pas avant tout sur une pluralité de pouvoirs indépendants, mais de pouvoirs ordonnés, légitimes qui s'équilibrent dans un dialogue organisé ? Ces crises sanitaires ne peuvent rester au niveau agonal que lorsque subsistent un tiers (Etat démocratique) et des règles justes. C'est les défaillances ontologiques de l'Etat qui touchent à son « étaticité », entant que principe qui institue l'être de l'Etat qui créent une faille importante dans le « *paravent de sa souveraineté* ».

De profondes réflexions sont nécessaires sur la gestion et le fonctionnement des administrations nationales, de la fonction de l'Etat et de la place des normes juridiques dans la distribution et l'équilibre des pouvoirs à l'aune de systèmes de pensée adaptés aux rivalités du continent. En effet, la seconde étape ne se réalisera que sur les terrains de l'inventivité politique et sociale. Des initiatives en ce sens existent déjà. Elles mériteraient simplement d'être écoutées, discutées et encouragées.

Aussitôt que les mesures de prévention échouent et que la sécurité de la population est gravement menacée, la communauté internationale a une **responsabilité d'assister(R2A)**.

« Tous les Etats sont tenus par l'obligation coutumière de diligence qui les contraint à utiliser tous les moyens raisonnablement disponibles afin d'éviter qu'un préjudice à d'autres Etats ne soit causé à partir de leur territoire ou même d'une activité risquée sur laquelle ils exercent le contrôle (« no harm rule »). Cette obligation ancienne est bien évidemment applicable dans le domaine sanitaire : répondant à un

standard de due diligence, l'Etat doit remplir une série d'obligations de moyens et de résultat visant à prévenir la réalisation d'atteintes à la santé affectant d'autres Etats. Ces différentes obligations, qui ont en commun le fait d'être opposables à la quasi-totalité des Etats (voire à la totalité pour l'obligation coutumière), viennent constituer un cadre international de protection de la santé dans la mesure où elles sont largement complémentaires, en dépit de leurs origines très hétérogènes». (Voir supra, Sarah Cassella, Obligations étatiques internationales de protection de la santé face aux risques globaux : quels enseignements tirer de la pandémie de Covid-19 ?).

Le Conseil de sécurité des Nations unies n'a pas hésité à qualifier l'épidémie liée au virus Ébola de « menace contre la paix et la sécurité internationales » contribuant à faire de la santé « un élément de sécurité collective ». Nul besoin également de rappeler que des situations de crises sécuritaires fragilisent les systèmes de santé et peuvent favoriser la propagation des épidémies. L'inverse est également vrai, la propagation d'une maladie pouvant accentuer la dégradation d'une situation sécuritaire. L'actualité en République démocratique du Congo a tristement illustré la réalité de cette interaction ces dernières années. Enfin, des menaces qualifiées d'« hybrides », telles que le bioterrorisme, relèvent de domaines plus classiques de la sécurité mais visent à nuire à la santé des populations. Il y a encore beaucoup de choses à apprendre sur la COVID-19 et les États Membres doivent continuer de partager ce qu'ils ont appris avec la communauté mondiale.

En effet, si la qualification de menace transfrontière grave sur la santé permettent de déclencher une réponse au niveau international (R2A), encore faut-il que les organes responsables de leur déclaration, à savoir le Directeur général de l'OMS disposent des informations nécessaires.

II. La densification normative de la « responsabilité d' assister » : le rôle de l'UA

Puisque la solidarité africaine n'est pas innée, mais qu'elle est une construction politique, identifier ses fondements doit conduire à dresser la généalogie des différentes étapes ayant permis de lui donner corps. Lors de la 19^{ème} session ordinaire de l'Union Africaine (UA) à Addis-Abeba, en Juillet 2012, l'Initiative de solidarité africaine (ISA) a été lancée en tant que plateforme de l'UA visant la mobilisation d'un soutien du continent aux pays sortant de conflits, conformément au Cadre d'action de l'UA pour la reconstruction et le développement post-conflit (RDPC) adopté en 2006. Une décision - Assemblée/AU/Dec.425 (XIX) - sur l'Initiative de Solidarité Africaine a été adoptée et a demandé à la Commission, en étroite collaboration avec les pays concernés, les autres Etats membres, les Communautés économiques régionales, ainsi qu'avec les autres institutions africaines pertinentes, de déployer un plan de mise en œuvre complet, de mobiliser des contributions en nature, financières et en matière de renforcement des capacités afin de soutenir les pays africains concernés

dans leurs activités et leurs efforts de reconstruction post-conflit. L'ISA avait pour objectif d'approfondir l'essence de la solidarité africaine et promouvoir un changement de paradigme qui met en évidence l'assistance mutuelle africaine comme une dimension clé pour un développement accru et efficace du continent ; encourager et motiver et habiliter les pays africains à apporter un soutien aux pays sortant de conflits et aux autres États membres qui en ont besoin au fur et à mesure que le processus se développera.

La solidarité interétatique ne peut pas rester confinée. Face aux pandémies, l'Union africaine et les Communautés économiques régionales (CER), dont la CEDEAO, la CEEAC, l'IGAD, la SADC et l'UMA ont mis en place un « système de sécurité sanitaire régionale » en Afrique, avec comme noyau le Centre africain de prévention et de contrôle des maladies (CDC-Afrique) et, au niveau sous-régional, 5 Centres régionaux de collaboration rattachés aux 5 CER.

Il convient également de souligner ici la gestion du « poumon de la planète suite aux incendies en Amazonie qui ont suscité le plus de réaction, parfois d'ailleurs, bien au-delà des questions qu'ils soulèvent. Les débats, suscités par les incendies ont également contribué à rappeler la dimension éventuellement juridique de ces questions, à travers les notions de bien commun universel et d'ingérence écologique dont son application peut être revendiquée sous la forme de la responsabilité de protéger (R2A). Elle constitue un laboratoire de ces nouvelles formes de normativité en

train de se faire, en train d'émerger, en train de se légitimer et de se consolider.

Une même logique doit être à l'œuvre dans la distribution d'un futur vaccin. Or, comme l'a dénoncé Médecins sans frontières, il est désormais possible que les entreprises pharmaceutiques qui ont participé aux recherches dans ce cadre ou dans d'autres partenariats publics-privés puissent détenir la propriété intellectuelle et restreindre l'accès au vaccin par la fixation d'un prix avantageux. Compte tenu de l'interdépendance des enjeux, cette solidarité envers les pays les plus vulnérables doit aussi s'inscrire dans le domaine économique, particulièrement quand les mesures de lutte contre la pandémie accroissent la pauvreté, avec l'intensification de l'aide au développement.

La santé humaine est un bien commun universel, dont il faut assurer une gestion commune, à l'échelle mondiale. Quand on aborde les biens communs mondiaux, leur gouvernance nécessite une articulation à différents niveaux, du local à l'international en passant par le régional, avec des normes et des règles fixées collectivement, et des institutions mondiales capables d'administrer ces biens et de les faire respecter. La pandémie ne pouvant être jugulée qu'à l'échelle planétaire, instaurer des mécanismes de solidarité et de coopération est une nécessité absolue. Elle doit aussi nous inciter à jeter les bases d'un monde plus solidaire et plus résilient face aux défis globaux. Une réponse adéquate aurait pu, aurait dû être une intervention coordonnée des États pour un approvisionnement d'urgence orienté vers les zones de la pandémie.

Les défaillances constatées lors de l'accident de Tchernobyl du 26 avril 1986 ont donné lieu à un ensemble de décisions internationales destinées à en éviter la répétition, notamment la convention de 1986 qui a trait à l'assistance mutuelle en cas d'accident nucléaire ou d'urgence radioactive. Tout impératif catégorique se rapportant aux biens publics mondiaux reste sans effet, en l'absence de règles précises et acceptées par tous, capable de définir des stratégies et de veiller à leur exécution. Le constat est clair : l'inflorescence de ce devoir d'assister doit trouver une densité normative. Cette problématique de l'intervention de la communauté internationale face aux conséquences transnationales d'un événement national n'a pas échappé à la communauté internationale. C'est ainsi que le Principe 2 de la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement indique que « conformément à la charte des Nations unies, et aux principes du droit international (...), les États ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États (...) ». Ce principe vaut aussi pour le risque d'épidémies, et c'est à partir de la même philosophie que l'OMS a adopté en 2005 le nouveau RSI qui comporte des obligations très strictes.

La coopération opérationnelle en matière de sécurité sanitaire internationale peut être assurée, en cas de crise sanitaire survenant dans un État tiers à l'Union Européenne, par le mécanisme de protection civile prévu par les traités européens. L'article 196 du TFUE dispose que l'action de l'Union vise « à favoriser la cohérence des actions

entreprises au niveau international en matière de protection civile »⁷⁷. Il établit ainsi la base juridique d'une action extérieure de l'UE dans ce domaine. Ce mécanisme qui a été instauré en 2001 a un mandat large puisqu'il englobe l'ensemble des catastrophes naturelles ou d'origine humaine, intègre notamment les « urgences sanitaires graves survenant dans ou en-dehors de l'Union »⁷⁸. Il a ainsi été activé à plusieurs reprises pour répondre à des crises sanitaires extérieures telles que l'épidémie d'Ébola en Afrique de l'Ouest en 2014 et en République démocratique du Congo en 2018 ou encore l'épidémie de fièvre jaune en Angola et en République démocratique du Congo en 2016.

La lutte contre le coronavirus invite plus que jamais à analyser les fondements et limites de la solidarité exercée entre les États membres de l'Union africaine. Il y a des pays africains qui disposent des « cellules » dans leurs stratégies de coopération dans l'objectif d'aider d'autres pays africains. C'est le cas du Nigeria, de l'Afrique du Sud ou de l'Égypte dès le début de la pandémie une coopération à l'échelle régionale a été mise en place sous la forme d'appels téléphoniques entre les différents chefs d'État de la région. Ces derniers ont eu également l'occasion d'échanger au sujet de la gestion de la crise. Le R2A reposera sur les cinq régions d'Afrique (nord, sud, est, ouest et centre). Étant donné que l'UA reconnaît huit CER et deux mécanismes régionaux (MR), la composition des CER / MR et des cinq régions de l'R2A se chevauche. Hormis les défis

⁷⁷ TFUE, article 196 para. 1. c).

⁷⁸ Décision 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au

mécanisme de protection civile de l'Union, JOUE L347 du 20 décembre 2013, p. 924, article 1er.

institutionnels qui en découlent pour assurer une coordination et une coopération efficace transparait la question houleuse de la subsidiarité, du leadership et de la volonté politique d'agir face à des situations de pandémie et de crise. Les relations entre l'UA et les CER / MR sont régies par un certain nombre de cadres juridiques et de documents fondamentaux.

La crise actuelle montre bien, cependant, que les Etats développés peuvent également se trouver en difficulté à un moment donné dans la réponse à fournir, par exemple en raison de la carence dans l'approvisionnement d'un médicament ou d'un dispositif médical⁷⁹. C'est là le plus grand défi à relever, en Afrique comme ailleurs, afin d'assurer la protection de la santé contre les risques globaux.

C'est ce que soulignent 88 intellectuels africains et de la diaspora dans un appel aux leaders du continent : *« Si les progrès en matière d'intégration du continent ont été faibles jusque-là, la raison est que celle-ci n'a été conçue que sur la base de la seule doxa du libéralisme économique. Or, la pandémie du coronavirus montre tristement l'insuffisance de la réponse collective du continent autant sur le volet sanitaire qu'ailleurs. Plus que jamais, nous sommes placés devant la nécessité d'une gestion concertée et intégrée de domaines relatifs à la santé publique, à la recherche fondamentale dans toutes les disciplines scientifiques et aux politiques sociales. Dans cette perspective, il est important de*

repenser la santé comme un bien public essentiel, de revaloriser le statut du personnel de la santé, de relever les plateaux techniques des hôpitaux à un niveau qui permette à tous, y compris les gouvernants eux-mêmes, de se faire soigner en Afrique »⁸⁰.

79 Ce fut le cas dans plusieurs Etats pour les tests de dépistage, les masques ou encore le curare utilisé en réanimation

80 Lettre de 88 intellectuels africains aux dirigeants: "face au covid-19, il est temps d'agir", Mediapart, 13 avril 2020. Consulté le 14 juin 2020.

LA BREVETABILITE DES PRODUITS PHARMACEUTIQUES ET L'ACCES AUX MEDICAMENTS ET VACCINS DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT: QUELQUES PISTES DE REFLEXION POUR ASSURER UN ACCES AU TRAITEMENT ET AU VACCIN EN CONTEXTE DE COVID-19



Malaïka Bacon-Dussault Professeure agrégée, Faculté de droit, Université de Moncton

Les brevets font partie intégrante des droits de propriété intellectuelle et cherchent à protéger toute « invention, de produit ou de procédé, dans tous les domaines technologiques, à condition qu'elle soit nouvelle, qu'elle implique une activité inventive et qu'elle soit susceptible d'application industrielle »⁸¹. Le détenteur du brevet a donc le droit d'empêcher les tiers d'utiliser, de fabriquer ou de vendre l'invention

81 Voir la définition d'un brevet dans l'*Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle reliés au commerce* (1er janvier 1995), Annexe 1C de l'*Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, Marrakech (Maroc), 15 avril 2014, à l'art 27 [Accord sur les ADPIC].

82 *Ibid* à l'art. 28. Voir également Shondeep Banerji, « The Indian Intellectual Property Rights Regime and the TRIPs Agreement » dans Clarisa Long, dir., *Intellectual Property Rights in Emerging*

brevetée pendant une période de temps définie ⁸² . Bien que les brevets encouragent la recherche et le développement de nouveaux produits, il a été observé dans le cas des médicaments que les brevets entraînent une augmentation des prix, en raison de l'absence de compétition entre les produits brevetés et les produits génériques, qui ont la même composition chimique que les médicaments brevetés, mais qui sont obtenus par un procédé chimique différent ⁸³ . L'*Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle reliés au commerce* (Accord sur les ADPIC)⁸⁴ a ainsi été adopté le 1er janvier 1995, en tant qu'Annexe C de l'*Accord instituant l'OMC*, pour créer une harmonisation des droits de propriété intellectuelle au niveau international.

Depuis l'automne 2019, le monde est touché par le Covid-19, un virus à propagation rapide qui touche l'ensemble de la population de la planète. Une course contre la montre est en cours pour trouver un traitement à la maladie et pour développer un vaccin pour éviter la propagation de ce virus. Or, une fois le processus de recherche et de développement complété, ce médicament et ce vaccin seront brevetés : la compagnie pharmaceutique détentrice

Markets, Washington, DC, The AEI Press, 2000, 47 à la p 57.

83 Voir par exemple Getachew Mengistie, « The Impact of the International Patent System in Developing Countries » (2009) 23:1 *Journal of Ethiopian Law* 161.

84 *Accord sur les ADPIC*, *supra* note 1; voir KM Gopakumar, « Twenty years of TRIPs agreement and access to medicine: a development perspective » (2015) 55:3 *Indian Journal of International Law* 367.

du brevet pourra ainsi en fixer le prix⁸⁵. Les gouvernements des pays industrialisés pourront se permettre d'acheter ces médicaments et vaccins pour traiter et inoculer leurs populations ; qu'en est-il pour les pays en développement qui ont des budgets limités en matière de santé publique ? Dans ce commentaire, je propose de discuter des mécanismes mis en place par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour permettre aux pays les moins nantis Membres de cette organisation de se procurer des médicaments à un coût réduit et de la manière dont ces mécanismes pourraient être utilisés dans le contexte de la lutte contre la maladie à coronavirus (Covid-19).

1 - L'Accord sur les ADPIC et la réglementation internationale des produits pharmaceutiques

85 Au moment de la rédaction de ce commentaire, aucun vaccin n'était sur le marché. Dans un article publié dans le magazine Barron's, il est indiqué qu'une analyse de Morgan Stanley suggère qu'une dose pourrait être vendue entre \$5 et \$10 pour la première crise de la pandémie avant d'augmenter à un prix fixé entre \$13 et \$30 par dose de prévention dans les prochaines années; voir Bill Alpert, « A Covid-19 Vaccine Could Be Worth Billions for Moderna and Its Rivals » (19 mai 2020), Barron's, en ligne : <www.barrons.com/articles/a-covid-19-vaccine-could-be-worth-billions-for-moderna-and-its-rivals-51589902769>. Pour une discussion au sujet de la tarification différenciée, voir Quentin Cavalan et al, « Prices, Patents and Access to Drugs: Views on Equity and Efficiency in the Global Pharmaceutical Industry » (2018) *Revue française des affaires sociales* 249.

86 Voir Peter Drahos, « Developing Countries and International Intellectual Property Standard-Setting » (2005) 5:5 *The Journal of World Intellectual Property* 765 à la p 768.

L'Accord sur les ADPIC a apporté plusieurs changements au régime de propriété intellectuelle international. Avant l'adoption de l'Accord sur les ADPIC, chaque pays pouvait déterminer les domaines qui ne seraient pas brevetés, la nature des droits accordés au détenteur du brevet et la durée et les termes associés à ces droits⁸⁶. Avec l'adoption de l'Accord sur les ADPIC, les pays en développement ont perdu la liberté qui leur était accordée d'adopter des lois sur les brevets qui répondaient à leurs propres objectifs et intérêts⁸⁷.

L'article 27 de l'Accord sur les ADPIC prévoit que toute invention – procédé ou produit – doit être brevetée⁸⁸. Avant l'adoption de l'Accord sur les ADPIC, il était pratique courante au sein des lois concernant les brevets de certains pays en développement d'exclure certains produits, dont les produits pharmaceutiques et chimiques⁸⁹,

87 Voir Carlos M Correa, *The TRIPS Agreement: A Guide for the South: The Uruguay Round Agreement on Trade-Related Intellectual Property Rights*, South Centre, Independent Commission of the South on Development Issues, 1997, tel que cité dans Mohamed Omar Gad, *Representational Fairness in WTO Rule-Making - Negotiating, Implementing, and Disputing the TRIPS Pharmaceutical-Related Provisions*, Londres, British Institute of International and Comparative Law, 2006 à la p 52; Deen Islam et al, « Impacts of intellectual property provisions in trade treaties on access to medicine in low and middle income countries: a systematic review » (2019) 15 *Globalization and Health*; Emilie Cloatre, *Pills for the Poorest: An Exploration of TRIPS and Access to Medication in Sub-Saharan Africa*, New York, Palgrave Macmillan, 2013.

88 *Accord sur les ADPIC*, *supra* note 1, art. 27.

89 Gad, *supra* note 7 à la p 52. Voir également Correa, *TRIPS*, *supra* note 7 à la p 271. Par exemple, l'Inde ne protégeait pas les méthodes liées à l'horticulture et à l'agriculture étant donné qu'une grande partie de la population dépendait de ces secteurs pour sa survie. De même, les

permettant ainsi aux pays en développement de réduire les coûts associés à l'accès à ces produits par leurs populations⁹⁰. De plus, plusieurs États n'accordaient une protection que pour le procédé ou le produit final, dans le cas des inventions liées à la nourriture et à l'agriculture et des produits pharmaceutiques et chimiques⁹¹. Dans le cas d'un brevet accordé pour protéger le procédé, le titulaire peut seulement empêcher la fabrication du produit par le procédé en question, ce qui permet ainsi à d'autres personnes de breveter un procédé différent menant au même produit final⁹².

En ce qui concerne l'accès aux produits pharmaceutiques – particulièrement un accès à un prix abordable – l'article 31 permet à « la législation d'un Membre [...] d'autres utilisations de l'objet d'un brevet

sans l'autorisation du détenteur du droit, y compris l'utilisation par les pouvoirs publics ou des tiers autorisés par ceux-ci »⁹³. Les licences obligatoires consistent en une autorisation permettant à un tiers, sans l'approbation du détenteur du brevet, d'exploiter l'invention d'une manière qui nécessiterait une telle autorisation⁹⁴. Cet article permet ainsi aux Membres de l'OMC d'adopter « [des] mesures nécessaires pour protéger la santé publique et la nutrition et pour promouvoir l'intérêt public dans des secteurs d'une importance vitale pour leur développement socio-économique et technologique »⁹⁵. L'article 31 dresse donc la liste des conditions que les Membres de l'OMC doivent remplir pour permettre l'octroi de licences obligatoires, sans pour autant définir les cas dans lesquels une telle licence peut être accordée⁹⁶. Comme les licences

médicaments étaient exclus étant donné que plusieurs millions d'habitants n'avaient pas accès aux soins de santé de base. Voir M.B. Rao et Manjula Guru, *Understanding TRIPS - Managing Knowledge in Developing Countries*, New Delhi, Response Books, 2003 à la p. 23.

90 Donald G. Richards, *Intellectual Property Rights and Global Capitalism - The Political Economy of the TRIPS Agreement*, Armonk (New York), ME Sharpe Inc, 2004 à la p 142.

91 Voir Jayashree Watal, *Intellectual Property Rights in the WTO and Developing Countries*, The Hague, Kluwer Law International, 2001 à la p 109; Gad, *supra* note 7 aux pp 126-127.

92 Holger Hestermeyer, *Human Rights and the WTO - The Case of Patents and Access to Medicines*, New York, Oxford University Press, 2008 à la p 64.

93 Accord sur les ADPIC, *supra* note 1 à l'art 31; voir aussi F.M. Scherer et Jayashree Watal, « Post-TRIPS Options for Access to Patented Medicines in Developing Countries » (2002) 5 *Journal of International Economic Law* 913 à la p 915; Kyung-Bok Son et Tae-Jin Lee, « Compulsory licensing of pharmaceuticals reconsidered: Current situation and implications for access to medicines » (2018) 13 *Global Public Health* 1430; Ping Xuong, *An International Law Perspective on*

the Protection of Human Rights in the TRIPS Agreement : An Interpretation of the TRIPS Agreement in Relation to the Right to Health, Leiden, Brill, 2012.

94 Pires Nuno de Carvalho, *The TRIPS Regime of Patent Rights*, The Hague, Kluwer Law International, 2002 à la p 230; Haochen Sun, « A Wider Access to Patented Drugs under the TRIPS Agreement » (2003) 21 *BU Int'l LJ* 101 à la p 107.

95 Accord sur les ADPIC, *supra* note 1 à l'art 8; voir également Jerome H. Reichman, « Universal Minimum Standards of Intellectual Property Protection under the TRIPS Component of the WTO Agreement » dans Carlos M Correa et Abdulqawi A Yusuf, dir, *Intellectual Property and International Trade: The TRIPS Agreement*, 2^e éd, The Netherlands, Kluwer Law International BV, 2008, 23 à la p 33.

96 Voir par exemple Daniel J Gervais, *The TRIPS Agreement: Drafting History and Analysis*, 5^e éd, Londres, Sweet & Maxwell Limited, 2018; Fanni Weistman, « Eliminating Barriers to the Export of Generic Versions of Patented Drugs to Developing Countries -- From Doha to Bill C-9 » (2006) *Asper Review of International Business and Trade Law* 103 aux para 15-21.

obligatoires constituent une exception aux droits des brevets, elles doivent être exceptionnelles et être octroyées dans des circonstances particulières, lorsque des raisons sérieuses le justifient⁹⁷.

Le système de licences obligatoires peut être utilisé pour contrer plusieurs problèmes, dont le prix élevé des médicaments, les demandes de certains médicaments non fournis par les compagnies pharmaceutiques et les situations d'urgence de santé publique⁹⁸. En effet, les licences obligatoires peuvent être efficaces pour faire face aux problèmes de santé publique en assurant un accès à des médicaments plus abordables, l'octroi de ces licences crée ainsi une chute des prix au bénéfice du consommateur⁹⁹. L'article 31 est donc au cœur des efforts des pays en développement pour obtenir des médicaments génériques pour leurs populations¹⁰⁰. Dans le contexte de la Covid-19, les États qui possèdent une capacité de production de produits pharmaceutiques et qui ont incorporé un mécanisme de licence obligatoire au sein de leur législation nationale pourraient permettre l'utilisation de l'objet d'un brevet sans l'autorisation du détenteur

du droit. Toutefois, cet article ne permet pas à un Membre de l'OMC qui ne possède pas les capacités de produire ses propres produits pharmaceutiques d'octroyer une licence obligatoire pour ce produit. C'est d'ailleurs dans cette optique que les Membres de l'OMC se penchent, depuis le début des années 2000, sur la question de l'accès aux produits pharmaceutiques par les pays en développement.

2 – La réponse de l'OMC au problème de l'accès aux médicaments dans les pays en développement

En raison de l'augmentation du nombre de personnes atteintes du VIH/sida, les pays en développement ont demandé une rencontre au Conseil des ADPIC en juin 2001, pour clarifier le rôle des droits de propriété intellectuelle par rapport aux pandémies comme le VIH/sida et d'autres maladies mettant en jeu le pronostic vital¹⁰¹. Reconnaisant « la gravité des problèmes de santé publique qui touchent de nombreux pays en développement et pays les moins avancés, en particulier ceux qui résultent du VIH/SIDA, de la tuberculose, du paludisme et d'autres épidémies »¹⁰², le

97 Nuno de Carvalho, *supra* note 14 à la p 232; Dina Halajian, « Inadequacy of TRIPS & the Compulsory License : Why Broad Compulsory Licensing is Not a Viable Solution to the Access to Medicine Problem » (2013) 38:3 Brooklyn Journal of International Law 1191.

98 Sisule F. Musungu. « The TRIPS Agreement and Public Health » dans Carlos M Correa et Abdulqawi A Yusuf, dir, *Intellectual Property and International Trade: The TRIPS Agreement*, 2e éd, Pays-Bas, Kluwer Law International BV, 2008, 421 à la p 437.

99 Carlos M Correa, *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights - A Commentary on the*

TRIPS Agreement, Oxford, Oxford University Press, 2007 à la p 313.

100 Gad, *supra* note 7 à la p 57.

101 Mohamed Omar Gad, « TRIPS Dispute Settlement and Developing Country Interests » dans Carlos M Correa et Abdulqawi A Yusuf, dir, *Intellectual Property and International Trade: The TRIPS Agreement*, 2e éd, Pays-Bas, Kluwer Law International BV, 2008, 331 à la p 376; Voir Ellen 't Hoen, « TRIPS, Pharmaceutical Patents, and Access to Essential Medicines: A Long Way from Seattle to Doha » (2002) 3:1 Chicago J Int'l L 27 aux pp 33-34, 38-42.

102 *Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique*, Conférence ministérielle de

paragraphe 6 de la *Déclaration de Doha sur les ADPIC et la santé publique* traite de la question des pays en développement qui n'ont pas la capacité de produire des produits pharmaceutiques – et donc de se prévaloir de l'exception prévue à l'article 31 de l'Accord sur les ADPIC et demande au Conseil des ADPIC « de trouver une solution rapide à ce problème et de faire rapport au Conseil général avant la fin de 2002 »¹⁰³.

La *Mise en œuvre du paragraphe 6 de la déclaration de Doha sur l'accord sur les ADPIC et la santé publique* met en place un système basé sur l'octroi de licences obligatoires et reprend ainsi les termes

l'organisation mondiale du commerce, 4^e session, Doha, 14 novembre 2001, WT/MIN(01)/DEC/2 (20 novembre 2001).

103 *Ibid* à l'art 6; voir également Richard Elliott, « Delivering on the Pledge: Global Access to Medicines, WTO Rules, and Reforming Canada's Law on Compulsory Licensing for Export » (2007) 3 RDPDD McGill 23 au para 13-15; Amir Attaran, « Assessing and Answering Paragraph 6 of the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health: The Case for Greater Flexibility and a Non-Justiciability Solution » (2003) 17 Emory Int'l LR 743 aux pp 746-755; Muhammad Z Abbas et Shamreeza Riaz, « WTO "Paragraph 6" system for affordable access to medicines: Relief or regulatory ritualism? » (2017) 21 Journal of World Intellectual Property 32; Alexandra Bhattacharya, « The Use of Paragraph 6 of the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health (2001): A Review of Implementation Experiences in the Developing Countries » (2012) 13 Journal of World Investment and Trade 186.

104 *Mise en œuvre du paragraphe 6 de la déclaration de Doha sur l'accord sur les ADPIC et la santé publique*, Conseil général de l'Organisation mondiale du commerce, 30 août 2003, WT/L/540 et Corr.1 (1^{er} septembre 2003); Frederick M. Abbott, « The WTO Medicines Decision: World Pharmaceutical Trade and the Protection of Public Health » (2005) 99 AJIL 317 aux pp 334-337.

105 Le système mis en place par la Décision du 30 août 2003 est décrit au paragraphe 2: (1) le

de l'article 31 de l'Accord sur les ADPIC¹⁰⁴. Ce système complexe permet aux pays n'ayant pas ou peu de capacités de production d'octroyer une licence obligatoire leur permettant d'importer des produits pharmaceutiques génériques d'un autre pays¹⁰⁵. Par un amendement entré en vigueur le 23 janvier 2017¹⁰⁶, à la suite de l'acceptation par les deux tiers des membres de l'OMC, l'Accord sur les ADPIC a été amendé par l'introduction de l'article 31*bis* pour permettre « aux pays exportateurs d'octroyer des licences obligatoires à des fournisseurs de génériques uniquement aux fins de la fabrication et de l'exportation des médicaments

Membre importateur doit informer le Conseil sur les ADPIC de son intention d'utiliser la formule et doit inclure certaines informations (nom et quantité du produit nécessaire, preuve qu'il n'a pas les capacités nécessaires pour la production des médicaments, preuve qu'il a accordé ou qu'il compte accorder une licence obligatoire si le produit est breveté sur son territoire); (2) le Membre exportateur doit émettre une licence obligatoire qui remplit certaines conditions (fabrication et exportation du volume nécessaire pour répondre aux besoins du Membre importateur, identification des produits et affichage sur un site Web); et (3) le Membre exportateur doit notifier le Conseil sur les ADPIC de l'octroi de la licence obligatoire et les conditions qui y sont rattachées. Pour une analyse détaillée du système mis en place dans la Décision, voir Hestermeyer, *supra* note 12 aux pp 264-270. 106 Voir *Protocole portant amendement de l'Accord de l'OMC sur les ADPIC*, Conseil général de l'Organisation mondiale du commerce, 6 décembre 2005, WT/L/641 (8 décembre 2005). Les délais pour accepter le protocole ont été prorogés jusqu'au 31 décembre 2021; voir *Amendement de l'Accord sur les ADPIC – Septième prorogation du délai d'acceptation par les Membres du Protocole portant amendement de l'Accord sur les ADPIC*, Conseil général de l'Organisation mondiale du commerce, 10 décembre 2019, WT/L/1081 (11 décembre 2019). Voir

nécessaires vers des pays dont la capacité de fabrication est insuffisante »¹⁰⁷.

À ce jour, une seule demande a été faite pour l'octroi d'une licence obligatoire par un État qui ne disposait pas de capacités de fabrication suffisante. En 2007, le Rwanda a indiqué à l'OMC son intention d'importer des doses de thérapies antirétrovirales produites par la compagnie générique canadienne Apote¹⁰⁸. La compagnie pharmaceutique a donc entrepris les démarches selon les critères du Régime canadien d'accès aux médicaments¹⁰⁹ pour obtenir une licence obligatoire, qui a été accordée le 19 septembre 2007¹¹⁰; les médicaments ont été exportés au Rwanda en septembre 2008, puis en septembre 2009¹¹¹. Comment se fait-il qu'à ce jour, seul le Rwanda ait fait une demande de licence obligatoire au terme de la Décision ?

107 OMC, « Modification des règles de l'OMC en matière de propriété intellectuelle afin de faciliter l'accès des pays pauvres à des médicaments abordables » (23 janvier 2017), en ligne :

<www.wto.org/french/news_f/news17_f/trip_23jan17_f.htm> (accédé le 8 juin 2020); Cynthia M Ho, *Access to Medicine in the Global Economy : International Agreements on Patents and Related Rights*, New York, Oxford University Press, 2011 108 *Notification au titre du paragraphe 2A) de la Décision du 30 août 2003 sur la mise en œuvre du paragraphe 6 de la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique*, Comité des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, IP/N/9/RWA/1, 19 juillet 2007; *Notification au titre du paragraphe 2(c) de la Décision du 30 août 2003 sur la mise en œuvre du paragraphe 6 de la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique*, Comité des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, IP/N/10/CAN 1, 8 octobre 2007.

109 Voir *Loi modifiant la Loi sur les brevets et la Loi sur les drogues et aliments*, LC 2004, c 23; *Loi sur les brevets*, LRC 1985, c P-4, art 21.01-21.2.

110 Office de la propriété intellectuelle du Canada, « Demandes d'autorisation et de

Plusieurs auteurs se sont penchés sur la complexité du système mis en place par la Décision et ont conclu qu'il existait trop d'obstacles inutiles pour que la mise en œuvre de la Décision soit efficace. Le fait que les pays en développement n'aient pas démontré leur intérêt de profiter de la Décision laisse supposer que les procédures d'octroi transfrontalier de licences obligatoires sont trop compliquées¹¹².

En effet, pour qu'un pays puisse se prévaloir de ce mécanisme, la Décision – ou l'amendement à l'Accord sur les ADPIC – doit être incorporée dans le droit interne des pays désirant s'en prévaloir¹¹³. Dans un deuxième temps, la mise en œuvre de la décision requiert la présence d'une compagnie pharmaceutique qui à la fois veut et peut fabriquer les produits pharmaceutiques

renouvellement », en ligne : <www.ic.gc.ca/eic/site/cipointernet-internetopic.nsf/fra/wr00682.html>.

111 Organisation mondiale de la santé, Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et Organisation mondiale du commerce, *Promouvoir l'accès aux technologies médicales et l'innovation - Intersections entre la santé publique, la propriété intellectuelle et le commerce*, 2013 aux pp 197-198.

112 Graham Dutfield et Uma Suthersanen, *Global Intellectual Property Law*, Northampton (Massachusetts), Edward Elgar Publishing, 2008 à la p 322; Hélène Léonard, « Le commerce international de médicaments : l'accès aux médicaments pour les pays en voie de développement et les flexibilités de l'Accord ADPIC. Une réelle efficacité ? Analyse et pistes de solutions », thèse de maîtrise, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2016. Pour un point de vue en faveur de l'utilisation des licences obligatoires, voir Samira Guennif, « Is Compulsory Licensing Bad for Public Health? Some Critical Comments on Drug Accessibility in Developing Countries » (2017) 15:5 *Applied Health Economics and Health Policy* 557.

113 Hestermeyer, *supra* note 12 à la p 270.

pour les distribuer au pays qui en fait la demande¹¹⁴. De plus, des problèmes se posent dans les pays les plus pauvres : il est peu probable que les pays d'Afrique subsaharienne fassent un usage efficace du système basé sur l'octroi de licences obligatoires en raison de leur situation économique¹¹⁵. Pour remédier à ce problème, l'OMC pourrait permettre à des bureaux régionaux de faire une demande pour de telles licences dans le cas où des brevets régionaux existeraient ; par exemple, une seule licence obligatoire pourrait être octroyée à tous les pays Membres de l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle¹¹⁶.

Conclusion

La crise de la maladie à coronavirus (Covid-19) a remis à l'avant-scène la question de l'accès aux médicaments et aux vaccins dans les pays les moins nantis de la planète. Comme le démontre cette pandémie, personne n'est à l'abri du virus. Les chercheurs universitaires de par la planète se sont mobilisés au cours des dernières semaines pour trouver un traitement d'une part et un vaccin d'autre part contre le Covid-19. Or, pour pouvoir avoir accès à ce médicament et à ce vaccin, les pays en développement pourront se prévaloir de l'exception prévue à l'Accord sur les ADPIC si les conditions d'octroi d'une licence obligatoire conformément aux articles 31 ou 31*bis* de l'Accord sont remplies. Deux

possibilités s'offrent donc aux États africains : ceux qui possèdent les infrastructures pour la production du médicament ou du vaccin pour lutter contre la maladie à coronavirus (Covid-19) pourront octroyer des licences obligatoires pour la production de ces produits pharmaceutiques sur leurs territoires ; ceux qui ne possèdent pas les capacités de production internes devront faire appel au mécanisme mis en place à l'article 31*bis* de l'Accord et importer des médicaments génériques à un État membre exportateur.

Toutefois, dans ce deuxième cas, l'importation de médicaments dépendra des normes mises en place dans l'État exportateur. En prenant l'exemple du Régime canadien d'accès aux médicaments, seuls certains médicaments – qui sont inscrits à l'annexe I de la *Loi sur les brevets*¹¹⁷ – peuvent être l'objet d'une licence obligatoire pour son exportation vers un pays en développement. Dans le cas d'un médicament pour la maladie à coronavirus (Covid-19) ou d'un vaccin pour prévenir cette maladie, il faudra que le gouvernement canadien prenne un règlement pour modifier l'annexe I pour y inclure ces traitements. De plus, chaque État africain devra faire une demande individuelle pour une licence obligatoire, à moins qu'une nouvelle décision soit prise par l'OMC pour permettre à une organisation de faire une demande pour

114 Frederick M. Abbott et Jerome H. Reichman, « The Doha Round's Public Health Legacy: Strategies for the Production and Diffusion of Patented Medicines Under the Amended TRIPS Provisions » (2007) 10:4 J Int'l Econ L 921 à la p 930.

115 Musungu, *supra* note 18 à la p 455.

116 *Ibid* à la p 456; voir aussi TA Adekola, « Public health-oriented intellectual property and trade policies in Africa and the regional mechanism under Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights amendment » (2019) 173 Public Health 1.

117 *Loi sur les brevets, supra* note 29.

un regroupement d'États. Dans le contexte global actuel, il pourrait être avantageux de permettre ce genre de mécanisme : les pays importateurs africains pourraient avoir un approvisionnement en médicament et en vaccins contre le Covid-19, alors que la compagnie pharmaceutique qui les produirait en format générique recevrait une commande qui justifierait ses efforts.

LE VACCIN CONTRE LA PANDEMIE DU COVID-19 : VERS LE STATUT DE BIEN PUBLIC MONDIAL



Nahed BENZOURA, Juriste et spécialiste des politiques de développement en Afrique

Selon un grand nombre de scientifiques, la pandémie du Covid-19 est en situation de résorption par une diminution de sa propagation même si le virus « *pourrait devenir endémique dans nos*

118 <https://www.leparisien.fr/video/video-selon-l-oms-le-covid-19-pourrait-ne-jamais-disparaitre>
119 Selon la directrice scientifique de l'OMS, Soumya Swaminathan, plus de 200 candidats vaccins sont actuellement à l'étude à travers le monde, et une dizaine d'essais cliniques sont en cours. Parmi eux, le laboratoire américain Moderna va bientôt entrer dans la troisième et ultime phase des essais cliniques de son vaccin expérimental qui porte sur 30.000 volontaires. C'est-à-dire la dernière étape avant la mise sur le marché du vaccin si les essais sont concluants. Dans le peloton de tête avec Moderna, se trouve le laboratoire pharmaceutique AstraZeneca La stratégie des Big

communautés »¹¹⁸ selon Michael Ryan, directeur des questions d'urgence sanitaire de l'Organisation mondiale de la Santé(OMS). *Les questions qu'elle soulève sont nombreuses et restent pour l'heure en suspens.* Le défi est scientifique, sociétal et mondial. Avec la Covid-19, nous sommes confrontés à l'une des plus grandes crises de santé publique de ce siècle. L'innovation et les percées médicales sont plus que jamais nécessaires. Aujourd'hui, plus de 100 projets de développement d'un vaccin contre la COVID-19 à travers le monde - dont huit sont entrés en phase clinique - nourrissent l'espoir d'une percée extraordinaire de la recherche médicale¹¹⁹. Mais une très forte inquiétude demeure quant à savoir qui aura, et ainsi qui n'aura pas accès au vaccin, dès que celui-ci sera homologué. Les médicaments antiviraux à l'essai, à court terme, ainsi qu'un vaccin à long terme sont attendus. Seront-ils accessibles à tous les pays et particulièrement aux pays africains ?

En effet, en raison de l'incidence croissante de la COVID-19 tous les pays, en particulier les pays en développement et les pays les moins avancés, doivent pouvoir se procurer et fabriquer les produits nécessaires au diagnostic, à la prévention et au traitement de la maladie. La propriété intellectuelle a certes pour rôle principal de fournir un cadre incitatif pour l'innovation mais pourrait limiter la *capacité de ces pays à se les procurer, à les produire et à les*

Pharma consiste à couvrir toutes les classes thérapeutiques. Face à la concurrence, ces firmes occupent une position dominante sur le marché mondial du médicament, et ce, grâce à une importante politique commerciale. Le classement des leaders de la Big Pharma : Novartis (Suisse), Pfizer (États-Unis), Johnson & Johnson (États-Unis), Sanofi (France), Roche (Suisse), Merck & Co (États-Unis), GlaxoSmithKline (Royaume-Uni), Abbvie (États-Unis), Gilead Sciences (États-Unis) et Lilly (États-Unis).

*fournir rapidement et à grande échelle*¹²⁰. Les mesures prévues par le droit international de la propriété intellectuelle pour gérer et tempérer les situations d'urgence et de catastrophe comprennent les licences obligatoires et les licences de droit des technologies brevetées incorporées dans des fournitures médicales et des médicaments essentiels mais ont montré leurs limites¹²¹.

Il convient de noter que globalement la production de vaccins est actuellement concentrée dans peu de pays développés, aux mains d'une poignée de grandes firmes. Selon l'OMS, moins de quatre fournisseurs produisent près d'un tiers (32 %) des vaccins. Près des deux tiers de ces vaccins à l'étude (63 %) sont actuellement préqualifiés pour homologation. Se pose alors la question du statut de ce futur traitement contre la Covid-19 et surtout son accessibilité à tous les pays et particulièrement aux pays africains.

L'Assemblée mondiale de la santé, la 73^{ème} Assemblée générale de l'OMS qui s'est tenue en format virtuel les 18 et 19 mai derniers, a adopté une résolution historique, coparrainée par plus de 130 pays, appelant à un accès équitable aux vaccins et autres traitements contre la Covid-19. Le point 4 demande : *l'accès universel, rapide et équitable et la juste*

distribution de tous les produits et de toutes les technologies de santé essentiels de qualité, sûrs, efficaces et abordables, y compris leurs éléments constitutifs et leurs précurseurs, qui sont nécessaires à la riposte contre la pandémie de COVID-19, en en faisant une priorité mondiale, et l'élimination urgente des obstacles injustifiés à cet accès dans le respect des dispositions des traités internationaux concernés, y compris les dispositions de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC) ainsi que les flexibilités énoncées dans la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique »¹²². Le point 6 de cette résolution reconnaît : « *le rôle d'une immunisation à grande échelle contre la COVID-19, en tant que **bien public mondial** en rapport avec la santé, pour prévenir, endiguer et éliminer la transmission afin de mettre un terme à la pandémie, dès lors que des vaccins sûrs, de qualité, efficaces, performants, accessibles et abordables seront disponible* »¹²³».

En effet, selon Habermas "la mondialisation des risques et de menaces rend caduque la conception traditionnelle de l'État, acteur égoïste défendant ses intérêts, puisqu'elle a objectivement uni le monde pour en faire une communauté involontaire fondée sur le risque encouru par tous"¹²⁴. Une opinion partagée par Edgar Morin, pour qui cette crise met

¹²⁰ Ce prix incorpore souvent des frais qui n'ont rien à voir avec l'invention, comme les frais de publicité ou ceux dépensés pour des projets de recherche abandonnés ou qui ont échoué. L'exemple du traitement antiviral contre le VIH est un exemple illustratif, en effet, à sa commercialisation aux Etats-Unis en 1996 par un groupement de laboratoires avec le soutien de la National Institutes of Health, son prix coûteux le rendait inaccessible aux Africains jusqu'au milieu des années 2000 correspondant à la fin de la période d'exclusivité. <https://www.nih.gov/>

¹²¹ L'une des plus importantes clauses de sauvegarde de l'Accord sur les ADPIC porte sur les licences obligatoires. En délivrant une licence obligatoire, un gouvernement peut fabriquer lui-même, dans un site de production appartenant à l'Etat, un produit ou un

procédé breveté sans l'accord du détenteur du brevet, ou encore octroyer à un tiers une licence gouvernementale. Néanmoins, l'efficacité de cet instrument dépend avant tout de la possibilité que peuvent avoir les pays d'importer et d'exporter des médicaments essentiels protégés par un brevet et fabriqués sous licence obligatoire.

¹²² WHA73.1, Soixante-Treizième Assemblée mondiale de la Santé

¹²³ idem

¹²⁴ Habermas, J., *The postnational constellation: political essays*, Cambridge, The MIT Press, 2001, p.74

également au jour « *une communauté de destin humain* » dont il faut impérativement prendre acte pour créer de nouvelles solidarités mondiales : pour le philosophe, c'est là « *le message clair porté par ce virus, et malheur à nous si nous refusons de l'entendre* »¹²⁵. La seule question qui vaut la peine d'être posée est celle de savoir comment organiser et financer la fourniture de ce bien public mondial qui s'impose comme incontournable pour une vie harmonieuse sur l'ensemble de la planète devenue une « maison commune ». Les questions posées durant la crise sanitaire vont-elles conduire à des révisions des choix en matière de politique économique pour financer les biens publics mondiaux dans l'intérêt de l'humanité ? Comment la communauté internationale peut-elle garantir l'accès un vaccin pour tous ?

La résolution de l'OMS a donc posé les bases d'une coopération internationale qui permettrait d'augmenter les capacités mondiales à produire et distribuer le futur vaccin. Néanmoins, bien qu'elle reconnaisse les futurs vaccins, tests et traitements comme un bien public mondial, elle ne contient aucun engagement spécifique sur les actions qui doivent être entreprises par les États. Plus que jamais, nous sommes placés devant la nécessité d'une construction d'un nouvel ordre, politique, économique et juridique, qui pourra jouer un rôle normatif plus pertinent dans la construction, devenue nécessaire, d'une gouvernance globale de la santé mondiale, comme des autres sécurités humaines.

125 Edgar Morin, « Le confinement peut nous aider à commencer une détoxification de notre mode de vie », L'Obs, <https://www.nouvelobs.com>, consulté le 25 juin 2020.

126 En avril, l'agence américaine BarDA (Biomedical Advanced Research and Development Authority) a apporté des financements de plusieurs centaines de

1. Correction du système de financement recherche et développement de nouveaux médicaments

Depuis que le monde a pris conscience de la pandémie de COVID-19, plus de 360 essais cliniques sont en cours pour des traitements potentiels. La réussite nécessitera l'application de toutes les mesures de politique générale y compris un accroissement des fonds publics destinés à la recherche, la collaboration scientifique et le partage des résultats, des partenariats public-privé. La théorie économique prescrit de recourir au financement public pour la production ou la gestion d'un bien public. Pour les biens brevetés que l'on considère comme des biens publics, le mécanisme proposé consiste à rembourser l'entreprise pour ses dépenses de recherche, ce qui élimine le problème de manque d'incitations à produire le bien public en question et à assurer l'accès au bien.

Les médicaments produits sont souvent vendus à des prix excessifs et inabornables. Il est désormais possible que les entreprises pharmaceutiques qui ont participé aux recherches dans ce cadre ou dans d'autres partenariats publics-privés puissent détenir la propriété intellectuelle et restreindre l'accès au vaccin par la fixation d'un prix avantageux¹²⁶.

Au niveau international, il existe déjà un certain nombre de programmes ou d'initiatives qui mettent à contribution le secteur public et privé dans le domaine de la recherche médicale, comme la

millions d'euros à l'entreprise de biotechnologies Moderna ; elle a versé un premier acompte de 30 millions de dollars à Sanofi. Or, ces versements peuvent conduire ensuite à réclamer un droit de priorité sur les vaccins ou les médicaments produits par les laboratoires concernés.

Global alliance for vaccines and immunisation (GAVI) appuyé par les contributions des donateurs et les fonds issus de l'International finance facility for immunisation.

Les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies 74/270 (2020) intitulée « Solidarité mondiale dans la lutte contre la maladie à coronavirus 2019 ¹²⁷ et 74/274, intitulée « Coopération internationale visant à assurer l'accès mondial aux médicaments, aux vaccins et au matériel médical pour faire face à la COVID-19 »¹²⁸ ont insisté sur « son attachement à la coopération internationale et au multilatéralisme et son ferme soutien au rôle central du système des Nations Unies dans la réponse mondiale à la pandémie du covid-19.

Le 2 avril dernier, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution afin de garantir l'accès mondial aux médicaments, vaccins et équipements médicaux contre la Covid-19. La résolution est à l'initiative du Mexique avec 180 pays signataires dispose en son paragraphe 3 : « *Encourage les États Membres à travailler en partenariat avec toutes les parties prenantes concernées afin d'accroître le financement de la recherche-développement de vaccins et de médicaments, de tirer parti des technologies numériques et de renforcer la coopération scientifique internationale nécessaire pour lutter contre la COVID-19 et pour renforcer la coordination, notamment avec le secteur privé, afin que soient développés, fabriqués et distribués*

rapidement des diagnostics, des médicaments antiviraux, des équipements de protection individuelle et des vaccins, dans le respect des objectifs d'efficacité, de sécurité, d'équité et d'accessibilité et à un coût raisonnable ». Elle insiste sur son attachement à la coopération internationale et au multilatéralisme et sur la nécessité d'une réponse mondiale fondée sur l'unité, la solidarité et d'une coopération multilatérale renouvelée »¹²⁹.

Il est intéressant de noter que depuis le début de la crise de la COVID-19 les Etats et la Commission européenne ont investi d'importantes sommes d'argent pour aider à la recherche. A titre d'exemple, 47,5 millions d'euros ont été attribués par le programme *Horizon 2020* ¹³⁰ (incluant la Suisse). Un partenariat public-privé, « *Innovative Medicines Initiative* » sous la gestion de la Commission européenne et le groupement européen de l'industrie pharmaceutique prévoit 45 millions d'euros alloués par l'Union européenne et 45 autres millions financés par le secteur privé¹³¹. La Banque européenne d'investissement a également prêté 80 millions aux entreprises ayant investi dans la recherche d'un futur vaccin¹³². La Suisse a consacré 10 millions de francs, via le *Fonds National Suisse*, dans le cadre d'un appel à projets pour la recherche¹³³.

L'Union européenne a également dégagé des moyens financiers spécifiques, notamment par l'intermédiaire du programme *Horizon 2020* et de l'Initiative relative aux médicaments innovants (IMI). Une conférence internationale en faveur de l'initiative

127 A/RES/74/270, Plén, Résolution du 2 avril 2020, *Solidarité mondiale dans la lutte contre la maladie à coronavirus 2019 (Covid-19)*, <https://undocs.org/fr/A/RES/74/270>

128 A/RES/74/270, Plén, Résolution du 2 avril 2020, *Solidarité mondiale dans la lutte contre la maladie à coronavirus 2019 (Covid-19)*, <https://undocs.org/fr/A/RES/74/270>

129 idem

130 <https://www.horizon2020.gouv.fr/>

131 <https://ec.europa.eu/france/news/>

132 <https://www.eib.org/>

133 <http://www.snf.ch/fr/encouragement/programmes/coronavirus>

mondiale sur les diagnostics, les traitements et les vaccins (ACT-A), organisée sous l'égide de l'OMS et de l'Union européenne, a contribué à mobiliser plus de 7,4 milliards d'euros de financements en faveur de la coopération mondiale.

Pour que les recommandations de l'Assemblée générale de l'ONU et de l'OMS puissent être réalisables, il faut que des conditions soient posées dans un cadre qui aurait pour mission de racheter les licences portant sur les brevets pharmaceutiques en vue de les faire entrer dans le domaine public sans attendre l'écoulement de la période légale de protection. Ces brevets publicisés, puisqu'acquis à l'aide des fonds publics internationaux, seront donc à la disposition des pays ou des entreprises qui voudraient produire les génériques de ces nouveaux médicaments¹³⁴. Le Costa Rica plaide donc pour une mutualisation des droits « *Pool* » au niveau de l'OMS, qui pourrait s'avérer efficace pour garantir l'accès aux soins. Il va plus loin en militant pour que les moyens de dépistage, les traitements, le futur vaccin contre la Covid-19 soient reconnus comme un bien commun. Cette démarche est soutenue par de nombreuses Organisations non gouvernementales (ONG). Il faut rappeler ici qu'en 2011, après la crise de la grippe H1N1, l'OMS a mis en place un cadre de préparation en cas de grippe pandémique, pour améliorer la transparence et renforcer les règles d'échange des virus pandémiques et les avantages tirés. Ce cadre pourrait servir de base pour une réglementation par l'OMS des conditions de recherche du vaccin contre la Covid-19. À ce stade, les gouvernements devraient davantage se

concentrer sur le financement à la science et à l'innovation qui permettront de produire le vaccin et les médicaments. Il s'agirait de rendre inclusif un bien qui ne l'était pas forcément, au nom de l'intérêt général mondial.

2. Le futur vaccin contre la Covid-19: un bien comme les autres ?

L'Accord sur les ADPIC assimile les médicaments et les autres biens à usage médical aux marchandises ordinaires. Or, le médicament a un aspect humain important qui n'est pas suffisamment mis en valeur par son statut juridique actuel. La consommation des médicaments n'est pas simplement une réponse à un besoin comme n'importe quel autre, mais un acte de survie qui est essentiel et que l'on ne peut se passer.

C'est ainsi que lors de la Conférence ministérielle de Doha du 9 au 14 novembre 2001, les membres de l'OMC ont pris la mesure d'aménager une certaine « exception sanitaire » dans le commerce en ce qui concerne l'application de l'Accord sur les ADPIC aux médicaments. Cela a été le premier acte de la prise de conscience de l'existence d'une particularité en ce qui concerne le commerce des produits pharmaceutiques qui sont incontournables dans la sauvegarde de la santé. Ainsi, ce document souligne le caractère fondamental de la défense de la santé comme bien public global, sans pour autant qu'il soit associé à un statut juridique garantissant l'accès aux soins. En pratique, la déclaration de Doha de 2001 ne se traduira pas par les effets espérés. Des clauses ADPIC-plus ont été constatées dans certains accords de

¹³⁴ Un médicament générique est la copie d'un médicament original, fabriqué sous licence (contractuelle ou obligatoire) ou après l'expiration du brevet qui le protégeait, c'est-à-dire après que l'invention soit tombée dans le domaine public. En

principe, le médicament générique est commercialisé sous la dénomination scientifique officielle de son principe actif ou alors sous un nouveau nom approuvé comme marque de la firme qui le fabrique.

libre-échange conclus entre des pays parmi les moins avancés, normalement exemptés jusqu'en 2033 des obligations relatives aux droits de propriété intellectuelle sur les produits pharmaceutiques contenues dans l'Accord sur les ADPIC¹³⁵. Il existe tout de même différentes initiatives s'inscrivant à contrecourant de ces tendances.

Le caractère exclusif des licences pourrait être exceptionnellement retiré dans le cadre des accords de financement du traitement contre la Covid-19 pour permettre à d'autres laboratoires de le commercialiser à un coût raisonnable. Dans le passé, le médecin-biologiste américain Jonas Salk, ayant découvert en 1953 le premier vaccin contre la poliomyélite, avait décidé de renoncer à le breveter pour permettre la généralisation de son utilisation, renonçant ainsi à un profit en milliards de dollars¹³⁶. La lutte contre le VIH-sida notamment fut marquée par la mobilisation pour forcer les grands groupes pharmaceutiques à baisser les prix des traitements et qu'ils permettent la production de génériques. Ainsi, de nombreux laboratoires pourront produire les traitements à grande échelle pour servir l'ensemble de la population mondiale, particulièrement africaine, à coût raisonnable.

3.L'évolution possible du cadre normatif international pour les « biens publics mondiaux »

Contrairement à la notion de patrimoine commun de l'humanité, le concept de bien public mondial n'a pas encore été consacré en droit international, mais

devient peu à peu un instrument de politique internationale, et contribue à donner un fondement théorique aux politiques et à certaines interventions des organisations internationales. Le concept de « biens publics mondiaux » émerge dans les années 80, au croisement entre la stratégie du marché et l'esprit des droits de l'homme. Les biens publics mondiaux relèvent d'un choix découlant des circonstances et de la volonté des États de satisfaire les besoins qu'ils ressentent à ce moment. Pour chacun de ces biens, les États édictent les conditions de production, de protection et d'utilisation équitable. Ceci implique que leur identification peut varier d'une part au gré des circonstances ou des conditions historiques et, d'autre part, en fonction de l'idée que les États se font des menaces pesant sur l'humanité et les moyens techniquement appropriés et socialement acceptables pour assurer leur production, leur diffusion ou leur conservation. La pandémie du Covid-19 est en effet, de par son ampleur, un événement absolument exceptionnel dans l'histoire contemporaine du droit international de la santé et son analyse apporte un éclairage particulier sur les défis auxquels est confrontée la Communauté dans le domaine de la santé publique.

Ce terme économique a été défini par l'économiste américain Paul Samuelson dans *The Pure Theory of Public Expenditure* (1954)¹³⁷. Il présente deux caractéristiques qui sont la non-rivalité (la consommation du bien par une personne n'entraîne aucune diminution de l'utilisation pour les autres usagers) et la non-excluabilité (aucune personne n'est exclue de la consommation de ce

¹³⁵ C'est dans ce contexte que à partir de ce moment les États-Unis signent avec chaque État des accords bilatéraux appelés « ADPIC-plus » qui contiennent des dispositions plus « dures » que celles des ADPIC afin d'assurer le droit aux brevets des firmes américaines et

de mettre en place des mécanismes qui sont directement opposés à ce qui avait concédé à Doha.

¹³⁶ <https://www.creapharma.ch/jonas-salk-createur-vaccin-polio>.

¹³⁷ Paul Samuelson, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4. (Nov., 1954).

bien, le bien étant indivisible, il n'est donc pas concevable d'établir un droit de propriété sur ce bien et d'en faire payer son usage). Il incombe à l'Etat de prendre en charge sa gestion.

Un bien public mondial est donc non rival et non exclusif tout en possédant un caractère universel, ses éléments d'externalité touchant l'ensemble des pays. Il ne peut être produit ni par le marché, ni par un seul Etat¹³⁸. Pour l'économiste Charles Kindleberger, il s'agit de « *l'ensemble des biens accessibles à tous les Etats qui n'ont pas nécessairement un intérêt individuel à les produire* »¹³⁹. En effet, la non-rivalité et la non-exclusion ne permettent pas aux producteurs privés de réaliser des profits sur ces biens, et c'est la raison pour laquelle, ils ne peuvent pas être fournis d'une manière satisfaisante par le marché. L'impossibilité de jouir de ces biens d'une manière exclusive au détriment des autres peut être garantie par la nature du bien lui-même ou par un ensemble des techniques ou des règles. La santé est citée par le PNUD comme l'un des plus évidents des biens publics mondiaux, à côté du savoir et de l'éducation. Le désir d'une bonne santé semble revêtir les caractères de non-rivalité (la bonne santé d'une personne ne prive pas les autres d'en jouir), d'imputabilité (elle n'a pas de prix), d'universalité (elle ne se limite pas aux frontières des pays et l'état de santé des uns joue positivement ou négativement

sur celui des autres), d'intemporalité (toutes les générations y aspirent)¹⁴⁰. La proposition de la mise en place d'un mécanisme international de financement public de la recherche pharmaceutique s'inscrit dans la logique de maintenir cet aspect public des données protégées par les brevets.

Un médicament existe indépendamment de sa marque ou du brevet qui le protège. Il est identifiable par son principe actif (sa formule ou sa recette) ou les procédés de sa fabrication. Ces données protégées par les brevets pharmaceutiques rentrent, au regard du critère de non-rivalité, dans la catégorie de biens publics. En effet, il ne s'agit pas d'une ressource, susceptible de disparition, mais d'un bien utilisable concomitamment et indéfiniment par un nombre illimité d'usagers¹⁴¹. En effet, expurgées du secret par le brevet, elles deviennent accessibles pour toute personne « du métier » et sont non exclusives. En outre, l'utilisation de ces découvertes pour produire les biens ou produits pharmaceutiques ne réduit pas la quantité de connaissances laissées pour les autres pour en profiter. La non-excluabilité serait garantie puisqu'il y a une possibilité pour que le vaccin puisse être gratuit en vue des tendances actuelles.

Dans le contexte de la pandémie du coronavirus, le Secrétaire générale de

138 Dans les faits, ces deux caractéristiques des biens publics (non-rivalité et non-exclusivité) sont rarement réunies pour parler de biens publics purs. On parle de biens publics impurs pour désigner des biens dont l'une des deux caractéristiques de bien public n'est pas complètement vérifiée (Boidin et al, 2008 : 2). Ainsi, il y a une sorte de continuum dans les biens publics en fonction du degré de rivalité et du degré d'exclusivité du bien.

139 C. Kindleberger, « International public goods without international government », *American Economic Review*, n° 76, 1, 1986.

140 Dès 1994, le PNUD nous avait également avertis, affirmant, dans son Rapport mondial sur le

développement humain, que nous étions passés d'une insécurité militaire à une insécurité principalement humaine qui enjoignait aux Etats de délivrer l'homme et la femme d'une peur générée par des paramètres déterminants de leur survie : alimentaire, environnemental, sanitaire, économique, individuel (les menaces sur les libertés essentielles), culturel, économique et politique.

141 Moine-Dupuis, I. « Santé et biens communs : un regard de juriste », in *Développement durable et territoires : Biens communs et propriété*, Dossier 10, 2010, 13 p.7

l'ONU, Antonio Guterres, s'interrogeait le 18 mai, lors de la 73ème Assemblée mondiale de la santé de l'OMS, sur la possibilité de considérer les traitements et le futur vaccin contre le Covid-19 comme bien public mondial : « *"Il est essentiel que toute personne, où qu'elle se trouve, ait accès – physiquement et financièrement – à ces solutions qui constituent un bien public mondial (à savoir "un bien accessible à tous les Etats qui n'ont pas nécessairement un intérêt individuel à les produire", NDLR) par excellence. Nous pouvons le faire. Mais, le ferons-nous?"* ¹⁴² . Cette possibilité envisagée rejoint la philosophie de l'OMS et la position de nombreux Etats, comme celle du Costa Rica ou de nombreuses ONG et de l'Union européenne qui est favorable à un « *accès universel, rapide et équitable* »¹⁴³. Dans sa version initiale du projet de résolution, l'Union européenne avait proposé un langage positif sur la mise en commun des brevets issus de la recherche contre le coronavirus, ce qui serait une étape décisive dans la reconnaissance mondiale du vaccin comme bien public mondial.

Le Président chinois, Xi Jinping, déclare dans son allocution d'ouverture de l'Assemblée mondiale de la santé qu'un vaccin développé en Chine sera un bien public mondial et donc gratuit ¹⁴⁴. Le Président français, Emmanuel Macron conforte l'idée d'un bien public commun par son allocution de l'Assemblée mondiale de la santé du 18 mai dernier *"Si nous arrivons ensemble à développer*

142 <https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/societe-africaine/l-acces-au-futur-vaccin-contre-le-covid-19-devrait-etre-equitable-et-abordable>

143 <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr>

144 <https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/05/19/a-l-oms-xi-jinping-veut-prendre-le-leadership-sur-la-sante-du-monde>

145 <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/05/18/message-du-president-emmanuel-macron-lors-de-la-73eme-assemblee-mondiale-de-la-sante>

un vaccin produit par le monde entier, pour le monde entier, on pourra alors véritablement parler d'un bien public mondial d'une importance unique pour notre siècle. Avec nos partenaires, nous nous engageons à le rendre disponible, accessible et abordable pour tous" ¹⁴⁵. L'exemple de l'UNITAID montre que quelques pays du Nord (France, Norvège, Luxembourg et le Royaume-Uni), suivis par un certain nombre de pays émergents comme le Brésil et le Chili, ont été suffisants pour mobiliser les fonds nécessaires à son lancement.

Pour Bertrand Badie, la sécurité des Etats n'est plus géopolitique, mais sanitaire : « *On commence à comprendre que désormais la vraie menace ne vise plus spécifiquement un territoire national, qu'elle n'est pas le fait d'un ennemi-stratège, ni ne mobilise une armée cherchant l'invasion ou le « terrassement » de l'autre. L'insécurité globale tient à une vulnérabilité nouvelle, issue, non de l'ambition du rival, mais de la mécanique du monde : le Covid-19 s'apparente à cette logique qui commence aujourd'hui à faire sens dans l'esprit de chacun, touché dans son corps, de façon on ne peut plus individualisée* » ¹⁴⁶. Par ses résolutions 74/270 (2020) intitulée « Solidarité mondiale dans la lutte contre la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) » ¹⁴⁷ et 74/274, intitulée « Coopération internationale visant à assurer l'accès mondial aux médicaments, aux vaccins et au matériel médical pour faire face à la COVID-19 » ¹⁴⁸, l'Assemblée générale des

146 Bertrand Badie, Le difficile apprentissage de la sécurité globale | Sciences Po CERi. La crise du coronavirus,

<https://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/le-difficile-apprentissage-de-la-securite-globale>

147 A/RES/74/270, Plen, Résolution du 2 avril 2020, *Solidarité mondiale dans la lutte contre la maladie à coronavirus 2019 (Covid-19)*,

<https://undocs.org/fr/A/RES/74/270>

148 A/RES/74/274, Plen, Résolution du 20 avril 2020, Coopération internationale visant à assurer l'accès mondial aux médicaments, aux vaccins et au matériel médical pour faire face à la Covid-19

Nations Unies a insisté sur « *son attachement à la coopération internationale et au multilatéralisme et son ferme soutien au rôle central du système des Nations Unies dans la réponse mondiale à la pandémie du covid-19* ».

Conclusion

En effet, à un virus ne connaissant pas de frontières, la réponse des Etats pour sa maîtrise ne peut être que multilatérale avec une coopération étroite. Cette approche est renforcée par la prise de conscience de la fragilité de ce destin commun suscitée par la menace qu'occasionne le raccourcissement de l'espace consécutif aux progrès des techniques de communication et de transport. Puisque le marché, laissé à lui-même, a tendance à fournir ces biens publics mondiaux en quantité insuffisante, par manque d'incitation des acteurs économiques, il en résulte que la production de tels biens doit être prise en charge par l'ensemble de l'humanité, même si la perception des enjeux et les préférences collectives des nations sont loin d'être homogènes.

La conclusion d'un traité international constitue la voie appropriée pour contrôler ces problèmes de l'action collective. Certains auteurs avaient déjà suggéré l'idée d'un traité international dont l'objectif serait de mettre en place des mécanismes internationaux de financement de l'innovation pharmaceutique. Pour atteindre les objectifs de fourniture optimale des biens publics mondiaux au moindre coût et sans mise en œuvre d'un système de contraintes et de sanctions, le recours à des instruments incitatifs peut parfois être préférable. Il serait pertinent d'examiner la possibilité de taxe de

solidarité internationale. Sous l'angle opérationnel, et quelle que soit l'option retenue en termes juridiques, il est également indispensable de renforcer l'effectivité du droit et des obligations des États, ainsi que la coopération entre institutions traitant du champ de la santé humaine, santé animale et changement climatique.

ARBITRAGE EN AFRIQUE FACE AU COVID-19 : LE CRCICA ; UNE JUSTICE ARBITRALE EFFICACE



Ismail Selim Malak LOTFI Lobna GHALY
Directeur case Manager case Manager

Dans *l'Origine des Espèces*, Darwin déclara que « *ce n'est pas la plus forte des espèces qui survit, ni la plus intelligente, mais celle qui est la plus adaptable au changement* »¹⁴⁹. La crise mondiale actuelle qu'a provoqué la propagation de la COVID-19 a suscité un changement net à travers la majorité des domaines et des professions. Plus particulièrement, nous témoignons à une utilisation accrue du numérique et de nouvelles technologies, permettant d'assurer une meilleure continuité du travail.

Le monde des affaires, du fait de son interdépendance avec le phénomène de globalisation, a été fortement impacté

149 DARWIN Charles, BECQUEMONT Daniel, BARBIER Edmond *et al.*, *L'origine des espèces au moyen de la sélection naturelle ou La préservation*

des races favorisées dans la lutte pour la vie, GF-Flammarion, 1992.

par les différentes mesures de confinement et de « *social distancing* ». Réunions, négociations et résolution de conflits, éléments emblématiques des affaires, ont tous bénéficié d'une migration digitale au moins partielle. La présente contribution traitera de certaines questions qui touchent au dernier de ces éléments.

Or, la résolution des conflits dans le monde des affaires présente une affinité nette pour l'arbitrage et les autres modes alternatifs de résolution des différends (MARD). L'arbitrage, en tant que justice privée choisie par les opérateurs du commerce international y compris les Etats, apparait comme une alternative plus rapide et plus efficace au recours à la justice nationale, notamment pour les contrats internationaux. De ce fait, les institutions proposant des services d'administration de la procédure arbitrale ont dû proposer des solutions qui prendraient en compte les risques sanitaires associés à la situation actuelle tout en assurant la célérité et l'efficacité de la procédure à laquelle s'attendent les usagers de l'arbitrage.

Ainsi, après une présentation courte de l'arbitrage et de ces caractéristiques principales (I), nous vous proposons de faire le point sur les mesures et les solutions offertes par le Centre Régional du Caire pour l'Arbitrage Commercial International (« CRCICA ») (II). Finalement, il sera opportun de considérer les réactions d'autres institutions réputées (III).

I. L'Arbitrage :

Souvent qualifié de justice privée¹⁵⁰, l'arbitrage est un mode de résolution des différends selon lequel les parties conviennent à soumettre leur litige à un ou plusieurs arbitres neutres et indépendants. Cet(s) arbitre(s) rendent une sentence arbitrale, c'est-à-dire une décision contraignante qui peut être reconnue et même exécutée par la justice nationale, grâce à la Convention de New York de 1958¹⁵¹, ratifiée par 163 États parmi lesquels plus de 35 États africains. L'arbitrage se caractérise essentiellement par le principe d'autonomie des parties. Or, seules les parties, par le biais de leur accord, ont le pouvoir de soumettre leur litige à l'arbitrage. Les parties sont pareillement investies pour décider ensemble la procédure à suivre, la loi applicable au fond ou à la procédure, le règlement applicable à la procédure, l'institution arbitrale qui va administrer la procédure etc. L'accord des parties est alors primordial, et peut s'effectuer avant ou après la survenance du litige.

Parmi les choix que les parties auront à faire, nous retrouvons la possibilité d'opter pour une procédure *ad hoc* ou de soumettre leur(s) litige(s) à un arbitrage institutionnel, c'est-à-dire un arbitrage administré par une institution arbitrale et dont la procédure est sujet au règlement de cette institution. L'arbitrage institutionnel comporte plusieurs avantages par rapport à l'arbitrage *ad hoc*, dont notamment le support administratif donné par l'institution et d'autres

150 Michellet Charlotte, « L'arbitrage, une justice privée ? », *Esprit*, 2013/10 (Octobre), p. 118-121. DOI : 10.3917/espri.1310.0118. URL : <https://www.cairn.info/revue-esprit-2013-10-page-118.htm>

151 Convention pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères, 10 juin 1958.

éléments intangibles, comme la mémoire institutionnelle.

II. Le Centre Régional du Caire pour l'Arbitrage Commercial International (CRCICA)

A. Présentation du Centre

Le CRCICA est une organisation internationale indépendante à but non lucratif. Il est le plus ancien Centre d'arbitrage en Afrique et le Moyen-Orient. Pendant la session de Doha en 1978, l'Organisation juridique et consultative pour les pays d'Asie et d'Afrique (« AALCO ») décida d'établir des centres régionaux pour l'arbitrage commercial international en Asie et en Afrique. Ainsi, le CRCICA fût créé en 1979 sous l'égide de l'AALCO. Afin de cimenter le statut d'organisation internationale du CRCICA, plusieurs accords ont été conclus entre l'AALCO et le gouvernement Égyptien, le plus récent étant un Accord de Siège signé en 1987. Cet accord confère au CRCICA, son Directeur et ses membres tous les privilèges et immunités nécessaires pour assurer un fonctionnement indépendant.

Le CRCICA repose sur une structure institutionnelle solide dirigée par un Conseil d'administration international, composé de 25 personnalités venant de 12 États ainsi que d'un Comité consultatif de 16 praticiens du droit de 7 États. Le Conseil d'Administration tout comme le Comité Consultatif se vantent d'une représentation à la hauteur de 50% de

personnalités et praticiens venant des différentes régions du continent africain. Le CRCICA siège au Caire et propose à ses usagers des salles d'audience parfaitement adaptées aux besoins technologiques qui pourraient se présenter pendant une procédure arbitrale, plus particulièrement logiciels et équipements pour vidéoconférence, écran LED pour l'affichage de présentations ou de documents pendant une audience, etc.

B. Expérience du CRCICA pendant la crise de la COVID-19 :

Face à la crise de la COVID-19, le CRCICA a encouragé ses usagers, qu'ils soient arbitres, parties ou avocats, de privilégier les moyens numériques tant pour les audiences que pour la présentation des mémoires et autres documents. Pour accueillir les versions papier des écrits, lorsque cela était nécessaire, le CRCICA était ouvert d'abord une fois par semaine et ensuite, depuis fin avril, il est ouvert deux fois par semaine. Alors que les audiences à distance sont privilégiées, le CRCICA a admis l'organisation d'audience en présentiel dans ses locaux, en imposant une limite de deux ou trois représentants par partie selon la taille de la salle d'audience, afin d'assurer la distance requise entre les participants. Parmi les treize audiences déjà prévues pour fin mars et le mois d'avril, sept audiences ont été poussées au mois de juin, trois audiences ont été remplacées par des ordres procéduraux, une audience a été remplacée par l'échange de mémoires supplémentaires et deux audiences se sont déroulées dans les locaux du CRCICA.

De plus, une audience procédurale a été organisée via téléconférence, une autre audience procédurale a été organisée entièrement via vidéoconférence, et deux audiences se sont déroulées avec quelques participants en présentiel et le reste assistant via vidéoconférence. Depuis la fin du mois d'avril, plusieurs audiences se sont déroulé entièrement en vidéoconférence, permettant de minimiser la perturbation de la procédure arbitrale.

De manière générale, les parties, leurs représentants et les tribunaux d'arbitrage se sont montrés coopératifs, avec une tendance croissante vers l'utilisation de la technologie et des procédures alternatives afin de s'accommoder aux restrictions résultantes de la crise de la COVID-19.

III. Autres réactions institutionnelles

Pour faire face à la crise de la COVID-19, les différentes institutions arbitrales ont pris des mesures tant en ce qui concerne leurs collaborateurs qu'en ce qui concerne leurs usagers. De nombreuses institutions ont limité, voir même interdit, la présence physique de leurs collaborateurs et ont privilégié le télétravail, en application mesures de confinement applicables. Les communications par voie numérique sont depuis lors fortement encouragées. Les requêtes d'arbitrage sont adressées par voie numérique ou par le biais d'un système de dépôt en ligne. C'est le cas notamment de la Chambre Commerciale Internationale (« CCI »), la London Court of International Arbitration (« LCIA »), le Centre International pour le Règlement des Différends relatifs aux

Investissements (« CIRDI »), les Swiss Chambers, le Hong Kong International Arbitration Centre (« HKIAC ») et le Singapore International Arbitration Centre (« SIAC »). Certaines institutions, dont la LCIA, prévoient l'envoi d'une version papier, mais uniquement dans certains cas limités, notamment lorsque le défendeur le demande.

En ce qui concerne les audiences, un nombre d'institutions ont fermé l'accès de façon temporaire à leurs salles d'audience ainsi qu'à leurs salles de conférence, tel est le cas de la CCI et du American Arbitration Association (« AAA »). D'autres institutions, parmi lesquels figurent le SIAC et le HKIAC, continuent d'accueillir des audiences à certaines conditions près, telles que les quarantaines éventuelles pour les ressortissants de pays à risque, la vérification de températures et les déclarations faites par les visiteurs en ce qui concerne leur état de santé.

En tout état de cause, toute réunion présenteielle est néanmoins déconseillée par les institutions arbitrales, qui encouragent plutôt la tenue de téléconférences, de vidéoconférences, voire le report des audiences lorsqu'il serait impossible de tenir des audiences à distance. Il ne faut pas perdre de vue que la tenue d'audiences à distance peut impliquer des difficultés et des défis importants surtout quant au respect du principe du contradictoire et quant à la qualité des audiences. Tout dépend du type de litige et de la nature de l'audience. Par ailleurs, certaines institutions ont publié des protocoles établissant des principes directeurs pour les parties, les arbitres et les autres institutions en ce qui concerne l'usage des nouvelles

technologies. Parmi ces institutions figure l’Africa Arbitration Academy qui a publié un protocole pour les audiences virtuelles : « Africa Arbitration Academy Protocol on Virtual Hearings in Africa ». Ce protocole vise à fournir les lignes directrices et les bonnes pratiques pour les arbitrages en Afrique notamment lorsqu’une audience physique s’avère impraticable à cause de considérations de santé, de sécurité ou de coûts. Il vise aussi à encourager les institutions et les gouvernements africains à inclure des références expresses aux audiences virtuelles dans les lois et les règlements d’arbitrage. Dans cette perspective, le protocole présente des normes, des principes directeurs et des dispositions qui peuvent être adoptés par les institutions arbitrales et les gouvernements en Afrique dans l’élaboration leur règlements d’arbitrage et leurs lois.

Au vu de ce qui précède, il apparait que les procédures arbitrales pourront se poursuivre malgré la crise de la COVID-19 tout autant que les parties et le tribunal arbitral prennent en compte les circonstances spécifiques à chaque affaire et fassent preuve d’une flexibilité raisonnée à laquelle peuvent s’adapter les institutions arbitrales, dans le cas d’un arbitrage institutionnel.

L’AFRIQUE ET LE POIDS DE LA DETTE CHINOISE



Thierry PAIRAULT, Sinologue et socio-économiste, directeur de recherche émérite (CNRS/EHESS)

Dans une belle unanimité forcée par les circonstances, le FMI et la Banque mondiale, le G20 et même le pape François se sont prononcés pour un allègement de la dette des pays africains, la Chine faisant plus ou moins figure d’accusée. Mais quel est le poids réel de la dette africaine à l’égard de la Chine ?

Depuis quelque temps, les médias français et étrangers se livrent à une surenchère à la fois statistique et politique. D’un point de vue statistique, les seules données véritablement exploitables sont celles de la Banque mondiale publiées dans son *International Debt Statistics*¹⁵² dont l’interprétation est souvent dénaturée par la présentation qu’en font nombre de commentateurs. Ainsi, concernant l’année 2017 sur

152 Voir sur le site de la Banque mondiale à <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32382>.

laquelle se focalise la majorité des propos, nous pouvons affirmer que

- La part des créances bilatérales chinoises dans le stock des dettes à long terme des pays africains subsahariens est d'environ 13 %.
- La part des créances bilatérales chinoises dans le stock de dettes à long terme des pays africains subsahariens garanties publiquement est d'environ 17 %.
- La part des créances bilatérales chinoises dans le stock de dettes des pays africains subsahariens dues à des créanciers publics à long terme garanties publiquement est d'environ 29 %.
- La part des créances bilatérales chinoises dans le stock de dettes bilatérales des pays africains subsahariens dues à des créanciers publics à long terme garanties publiquement est d'environ 60 %.

Chacune de ces propositions est exacte, mais ce que retiendront les lecteurs, encouragés par des formulations obscures rapportées le plus souvent de façon incomplète, est le poids de la Chine annoncé par le seul pourcentage retenu par les commentateurs sans s'arrêter aux nuances. Ainsi Deborah Bräutigam¹⁵³ retient le chiffre de 17 %, car elle s'intéresse d'abord au poids dans l'ensemble de l'endettement publiquement garanti à l'égard de la Chine en tant que créancière souveraine à travers l'Ex-Im Bank de Chine, le China Development Fund... ; ce faisant elle

ignore le rôle que peuvent jouer les entreprises que ce soit la China Merchants Ports, Huawei, Poly Technologies ou encore les grandes entreprises chinoises du BTP. À l'extrême opposé, l'économiste américain Minxin Pei¹⁵⁴ retient, quant à lui, le chiffre tout aussi exact de 60 %, car c'est celui qui conforte le mieux ses thèses généralement très critiques à l'égard de Pékin.

Cet usage des statistiques n'est pas étonnant en tant que tel ; toutefois ici il se double encore d'une confusion. Le China-Africa Research Initiative (CARI) – dirigé par Deborah Bräutigam à l'université Johns Hopkins – a entrepris depuis de nombreuses années de recenser et d'avérer méthodiquement tous les prêts octroyés par la Chine pour des travaux d'infrastructures à l'ensemble des pays africains et non aux seuls pays subsahariens. Leurs calculs les plus récents (mars 2020) chiffrent le montant des prêts octroyés entre 2000 et 2017 à plus de 145 milliards de dollars¹⁵⁵. Or, cette somme de prêts est constamment confondue par les commentateurs avec le montant effectif de l'endettement africain actuel : en vérité, certains prêts ont d'ores et déjà été remboursés quand d'autres sont en cours de remboursement ou quand d'autres encore ont vu leur remboursement annulé. De fait, les statistiques de la Banque mondiale indiqueraient que le montant de la dette de l'Afrique subsaharienne correspondant à des prêts

153 Deborah Bräutigam, « Chinese Debt Relief: Fact and Fiction », *The Diplomat*, 15 avril 2020.

154 Minxin Pei, « China's expensive bet on Africa has failed », *The Nikkei Asian Review*, 1^{er} mai 2020.

155 La base de données est accessible sur le site du CARI à <http://www.sais-cari.org/data>.

officiels chinois ne serait que de 58 milliards de dollars en 2017. C'est pourtant ce chiffre de 145 milliards de dollars que Ken Ofori-Atta – ministre ghanéen des Finances et président actuel du Comité Banque mondiale-FMI pour le développement –, énonce pour évaluer la dette africaine à l'égard de la Chine¹⁵⁶. Chiffre sur lequel rebondissent les journalistes qui le comparent au montant en 2018 de la dette africaine subsaharienne publiquement garantie pour calculer un taux d'endettement de 40 % qui ne correspond à rien.

Bref, si l'Afrique subsaharienne s'est lourdement endettée à l'égard de la Chine pour financer ses travaux d'infrastructure, c'est sans doute dans des proportions moindres que ce qui a pu être proclamé et repris avec des arrière-pensées plus que politiques – à l'instar de l'ex-président du Bénin, Thomas Boni Yayi, qui, dans les colonnes du *Monde*¹⁵⁷, reprend ce chiffre de 40 % et affirme que : « La question est de savoir si un pays comme la Chine, membre du G20, est prêt à annuler sa créance sur le continent, soit 40 % de la dette africaine qui se situerait autour de 360 milliards de dollars ».

Et pendant ce temps que disent les dirigeants et chercheurs chinois ? Pour

156 Communiqué de l'agence Reuters du 7 avril 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-africa-debt/china-must-step-up-on-africa-debt-relief-ghana-finance-minister-says-idUSKBN21P0Q0>.

157 Thomas Boni Yayi, « Il faut une émission en urgence de droits de tirages spéciaux par le FMI en faveur de l'Afrique », *Le Monde Afrique*, 29 avril 2020, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/04/29/il-faut-une-emission-en-urgence-de-droits-de-tirages-speciaux-par-le-fmi-en-faveur-de-l-afrique_6038168_3212.html.

commencer, je noterai que certains communiqués récents (10 et 14 avril) du ministère chinois du Commerce se sont contentés de rapporter assez exactement des propos parus dans la presse occidentale sans tenter d'argumenter, ce qui n'est généralement pas le cas des responsables qui s'expriment. Rappelons, par exemple, les affirmations de Ning Jizhe (directeur adjoint de la Commission nationale du développement et de la réforme) selon lequel ce n'était pas la faute de la Chine si certains pays africains étaient endettés puisqu'ils avaient déjà des dettes auprès d'autres pays avant que la Chine ne leur octroie un prêt. Un argument sorti tout droit du fond d'une cour de récréation « M'dame, cé pa moi ka commencé ! », mais aussi un argument malheureux puisque précisément c'est, non le premier, mais le n plus unième euro de dette qui rend l'ensemble de l'endettement insupportable.

Les chercheurs chinois ne se sont pas énormément intéressés à la question de la dette africaine ni au rôle éventuel de la Chine dans sa constitution. En consultant la base chinoise de données bibliographiques du CNKI¹⁵⁸, je n'ai relevé que seize articles scientifiques¹⁵⁹ publiés depuis 1984, dont cinq au cours de ces dix dernières années auxquels il faut ajouter les deux articles parus en ce

158 Le China National Knowledge Infrastructure (CNKI) est le plus important agrégateur et dispensateur chinois de ressources scientifiques numérisées avec un accès en ligne à plus de dix mille revues scientifiques chinoises et plus de soixante-trois millions d'articles : <https://www.cnki.net/>.

159 Il s'agit d'articles repérés par leur titre dans lequel apparaît une référence à la dette de l'Afrique, j'ai donc exclu ceux qui aborderaient incidemment la question, mais dont ce ne serait pas l'objet principal d'étude.

début d'année 2020 dans la revue *Asie occidentale et Afrique* de l'Académie des sciences sociales de Chine. D'une manière générale, ces articles ne produisent aucune statistique chinoise permettant de faire un bilan des prêts, sauf quelques chiffres ponctuels et anciens se référant à des prêts bonifiés – alors que ceux-ci sont l'exception – à partir desquels les auteurs se livrent à des généralisations. Sinon, ces auteurs utilisent les chiffres de la Banque mondiale pour prouver la partialité des analystes occidentaux et montrer que la dette africaine due à la Chine serait très faible par comparaison. Emblématique de cette démarche est l'article de Lu Lingyu et Gu Baomi qui affirment que « 38 % sont dus aux banques commerciales [occidentales, *NdA*], 36 % aux prêteurs multilatéraux et 26 % aux prêteurs bilatéraux dont la Chine qui n'en finance qu'une faible partie »¹⁶⁰. Certes, les calculs ne sont pas explicités et feraient partiellement référence à la dette à moyen terme (et non à long terme) en 2013 (et non en 2017), mais ce que nous retiendrons est l'argumentation.

Ce qui donc poserait problème, ce seraient les créanciers privés et non les créanciers publics. Or, les créanciers chinois seraient tous publics, donc la Chine ne serait pas concernée par la nécessité de remettre les dettes africaines. Du point de vue chinois, ce serait donc un problème strictement occidental dans lequel la Chine n'aurait pas à intervenir. De même que les pays occidentaux n'auraient pas à intervenir

dans les affaires publiques chinoises que sont ses créances publiques en Afrique. Mais ici encore, les choses sont moins simples.

Si nous faisons uniquement référence aux dettes à long terme garanties par les gouvernements africains subsahariens, les créanciers privés auraient détenu en 2017 près de 42 % de ces dettes, ce qui est évidemment supérieur au 17 % des créances publiques chinoises. Ces créances privées seraient détenues pour un tiers par des banques dont la Chine cite les noms (Barclays, Calyon, Citibank, KBC, JP Morgan, Société Générale...) et pour les deux autres tiers par des détenteurs de titres dont assurément par des entreprises chinoises qui les ont obtenues comme sûretés dans les sociétés de gestion des infrastructures qu'elles construisent et que la Chine finance.

Si nous faisons référence au total des dettes à long terme (garanties ou non), la situation de l'Afrique subsaharienne diffère considérablement de la situation générale à laquelle la Chine fait référence pour éviter la remise des dettes des pays les plus en difficultés. D'un point de vue global donc, les créances privées à long terme non garanties par les États sont de 2 570 milliards de dollars contre 2 935 pour les dettes publiquement garanties (soit respectivement 49,9 % et 50,1 % des dettes à long terme) ; il n'en est pas de même concernant l'Afrique subsaharienne : là, les premières ne sont que de 128 milliards tandis que les secondes sont de 365 milliards (soit

160 Lu Lingyu et Gu Baomi, « Huai bi qi zui: Zhongguo zai feizhou tuixing "zhaiwu xianjing shi waijiao" ? » [Victime de la jalousie : la Chine

met-elle en œuvre en Afrique « une diplomatie de la dette » ?], *XiYa Feizhou* [Asie occidentale et Afrique], 2020, n° 1, p.27-45.

respectivement 25,9 % et de 74,1 %). De ce point de vue, la Chine est bel et bien directement impliquée dans l'endettement des pays subsahariens, quelle que soit la manière de le calculer. Également très emblématique est l'article ¹⁶¹ de Chu Yin (professeur d'économie à l'Institut des Relations internationales ¹⁶²) qui ne pose véritablement jamais la question essentielle : cet endettement africain est-il supportable ? Son argumentation consiste à affirmer que la Chine a agi pour le bien de l'Afrique (n'est-ce pas ce qu'affirmait la Banque mondiale avec les plans d'ajustement structurel ?) en cantonnant son raisonnement au niveau macro – celui du continent – alors que les difficultés sont générées et gérées au niveau micro, celui des pays. Il ne faut pas oublier que les chiffres précédents ne sont que des chiffres moyens qui peuvent être très éloignés de la situation propre à chacun des pays endettés à l'égard de la Chine et que de ce point de vue la responsabilité de la Chine peut-être beaucoup plus grande que ce qu'ils suggèrent ou ne suggèrent pas.

En juillet 2019, la Chine a accepté de réaménager la dette de Djibouti liée au tronçon de voie ferrée entre la ville et la frontière éthiopienne. Cet allègement est le bienvenu, même s'il reste limité. Toutefois, Il aurait été beaucoup plus avisé de la part de la Chine de s'être initialement assurée de la rentabilité du

projet qu'elle avait conçu avant de le financer et surtout de ne pas puissamment inciter Djibouti et l'Éthiopie à choisir une solution, certes splendide (une véritable vitrine pour les technologies chinoises), mais absurdement dispendieuse pour des pays très pauvres et au regard d'une rentabilité actuellement des plus limitées. Mais ce qui laisse encore beaucoup plus songeur est que cet allègement a eu un prix : confier à des entreprises chinoises la prolongation de cette voie ferrée de la gare actuelle, construite par la Chine à grands frais mais *hors* de la ville au milieu de nulle part, vers les terminaux portuaires par lesquels les conteneurs éthiopiens doivent être exportés ! N'est-il pas de la responsabilité d'un prêteur de s'assurer de la rationalité et de la rentabilité d'un projet qu'il envisage de financer ne serait-ce que pour en garantir le remboursement quitte à devoir modérer les ambitions de l'emprunteur ? Les pays africains surendettés portent assurément la responsabilité de leur endettement, mais la Chine qui a bercé et nourri leurs illusions avec le succès du « modèle chinois » en porte aussi une très grande part, sinon la principale. L'endettement d'un pays ne prend pas son sens au seul énoncé de son poids financier, sa signification dépendra très largement de son utilité pour le développement de ce pays. Ce n'est donc pas tant l'importance des prêts chinois que l'utilité des projets financés par ces

161 Chu Yin, « Zhong fei zhaiwu wenti zao chaozuo, zhongguo weisheme chili bu taohao? » [Spéculation sur le dette chinoise de l'Afrique : pourquoi la Chine n'arrive pas à convaincre ?], texte très largement diffusé sur le net entre autres par Baidu,

<http://baijiahao.baidu.com/s?id=1665200232423501111&wfr=spider&for=pc>.

162 C'est l'ancienne École diplomatique créée en 1949, aujourd'hui l'une des universités publiques dépendant directement du gouvernement central et l'une des six universités pilotes parrainées par le ministère des Finances.

prêts qui pose problème. Alors, à quoi conduira tout le bruit qui est fait aujourd'hui sur l'endettement des pays africains et le rôle de la Chine dans cet endettement ? Économiquement et politiquement, les pays africains dépendent trop étroitement de la Chine pour que leurs éventuelles critiques portent. Le moratoire décidé par le G20 est une réponse si pâle, ignorant si dramatiquement l'urgence de la situation qu'il conforte un affrontement entre grandes puissances en lutte pour l'hégémonie. Et si le principe d'une remise des dettes était admis, encore faudrait-il que tous les partenaires – traditionnels et émergents – se concertent véritablement pour soutenir l'effort des pays africains dans la (re)construction de leurs économies en se rappelant l'avertissement de Joseph Ki-Zerbo : « On ne développe pas, on se développe ».

LE « BRICOLAGE JURIDIQUE » EST-IL IRRATIONNEL ?¹⁶³



Mireille Delmas-Marty, professeur émérite au Collège de France, Membre de l'Institut

En cette période de transition, le processus dit « mondialisation du droit » semble un défi à la rationalité. Il est vrai qu'il reste inachevé : la mondialisation n'est pas une totalité agrégée une fois pour toutes mais seulement une accumulation, hétérogène et provisoire, de mouvements d'extension dans l'espace concernant soit des flux (flux financiers, flux d'information, de personnes...), soit des risques (sociaux, écologiques, sanitaires, climatiques, etc) qui auraient, selon Junger Habermas, réuni nos sociétés éclatées en une communauté involontaire de risques. Ajoutons l'apparition de crimes globaux (les crimes « contre l'humanité », ou encore le futur crime « d'écocide » encore en projet), qui postulent une réprobation universelle.

163 Texte à paraître in *L'irrationnel aujourd'hui*, dir. Jean Baechler et Gérald Bronner, Paris, Hermann, 2020.

Les interdépendances se sont tellement renforcées qu'aucun Etat ne peut relever seul les grands défis contemporains : drames humanitaires des migrations ou de la très grande pauvreté, terrorisme global, crises financières, sociales, sanitaires, la liste est sans fin, mais un exemple significatif¹⁶⁴, pour opposer l'impuissance des communautés nationales à la nature globale du défi, est le changement climatique.

Cet exemple montre que les nouvelles réalités appellent sans doute une rupture avec le récit de l'Etat-nation. En cette phase où l'humanité se transforme en une force tellurique capable d'influencer l'avenir de la planète (phase que les géologues nomment parfois « l'anthropocène »), il serait paradoxal qu'elle reste incapable de se gouverner elle-même, inconsciente de ses limites (limites biologiques des êtres humains et limites écologiques des ressources de la planète, *planetary boundaries*). Evoquant bornes communes et responsabilités partagées, la notion de limite supposerait une communauté de droit, mais comment construire une telle communauté à l'échelle du monde, alors que les systèmes de droit restent identifiés aux Etats-nations ?

C'est en raison de cet écart entre les faits et le récit juridique, que l'irrationalité apparente conduit à un « bricolage juridique » : à défaut d'Etat mondial, la conscience d'appartenir à une communauté mondiale émergente incite certains acteurs de la mondialisation à « bricoler ». Utilisé en anthropologie par Claude Lévi-Strauss (bricoler, c'est se servir des « moyens du bord ») et en biologie par François Jacob (bricoler, c'est « faire du neuf avec de l'ancien »), le terme peut surprendre dans le domaine

juridique, voire éloigner les juristes qui ont une vision plus noble du droit. Et pourtant, avec la mondialisation, le bricolage consiste en un double processus d'interaction entre le niveau national et international. D'une part, il s'agit « d'internationaliser » les droits nationaux en les rapprochant les uns des autres sans pour autant les uniformiser : un processus courant dans le laboratoire que constitue désormais l'Europe. D'autre part, il s'agit de « contextualiser » le droit international en le diversifiant : un processus inverse que l'on observe dans un autre « laboratoire », celui de la justice climatique. Ce double processus aboutit à une complexité qui fait le désespoir des étudiants en droit, mais le bonheur des professeurs et la fortune des avocats. Le plus grave est que cette complexité, mal comprise par les dirigeants, est mal expliquée aux citoyens qui n'y comprennent pas grand-chose et la rejettent. Or ils peuvent désormais – ce qui est un progrès pour la démocratie – exprimer leur inquiétude et fédérer leur colère sur les réseaux sociaux. Inquiétude et colère étant d'autant plus fortes que l'internationalisation des pratiques se fait à un rythme trop rapide pour être pleinement comprise des juristes et acceptée des justiciables, tandis que la contextualisation, quasiment invisible, est largement ignorée. Ainsi naît la tentation, pour les dirigeants politiques, de céder à la démagogie de grands récits souverainistes qui prétendent tout simplifier et tout résoudre par le rejet de la mondialisation, alors que ce phénomène est sans doute inéluctablement lié à la forme sphérique de la terre qui empêche, écrivait déjà Kant, de se disperser à l'infini. Le Brexit montre combien il est difficile de sortir de l'Union européenne (UE), alors

164 On n'évoquera pas, dans cette étude remontant au début 2020, la pandémie surgie chez nous en mars, bien qu'elle confirme le

constat des interdépendances croissantes et démontre jusqu'à l'absurde où peut mener l'absence de gouvernance mondiale.

comment quitter la planète? Rappelons seulement qu'en retirant la signature américaine de l'Accord de Paris sur le climat, le président Trump n'a empêché ni l'engagement des entreprises transnationales (ETN), ni celui des villes, des Etats fédérés et autres collectivités territoriales.

D'où la question : ce bricolage, qui amorce une transition mais crée des incertitudes sur la validité des normes juridiques, est-il rationnel ? Pour tenter de répondre, m'inspirant des théories sur la validité plurielle des systèmes de droit (notamment François Ost et Michel van de Kerchove), je distinguerai la *rationalité formelle* qui détermine la prévisibilité de la norme, la *rationalité empirique* qui commande son effectivité et son efficacité, enfin la *rationalité axiologique* qui conditionne la légitimité éthique. Mon hypothèse est que les variations entre ces trois types de rationalité peuvent aider à comprendre les divergences entre discours et pratiques observables. Sachant que les échecs enseignent autant que les succès, je prendrai des exemples dans les deux « laboratoires » évoqués ci-dessus : droit européen et justice climatique.

Rationalité formelle : de la logique binaire aux logiques « non standard »
Si la rationalité formelle est souvent associée au principe de non contradiction et à la logique binaire, l'apparition de logiques « non standard » (non binaires) peut contribuer à rationaliser certains bricolages, notamment dans les deux domaines explorés ici.

En droit européen, le bricolage est quasi permanent. Faire du neuf avec de l'ancien, c'est partir de systèmes de droit (national et international) unifiés et stables, pour aller vers un droit plus complexe, harmonisé et instable, qui mêle sources étatiques, inter et supra étatiques. D'une

part les droits nationaux sont « européanisés », par exemple lorsque la reconnaissance mutuelle impose un rapprochement entre les systèmes de droit pénal des différents pays, par un processus d'harmonisation autour d'objectifs communs. Mais, d'autre part, quand l'unification leur semble excessive, les juges européens s'efforcent de « contextualiser » la norme européenne. C'est ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme (CESDH), à propos de la responsabilité des Etats pour violation des droits de l'homme, a introduit une « marge nationale d'appréciation » (inscrite ensuite dans un protocole additionnel à la convention) qui permet de tenir compte du contexte (culturel, économique, historique, politique, etc) de chaque Etat. La méthode permet d'assouplir la norme européenne dans les affaires sensibles concernant par exemple le port du voile. De même, les juges nationaux, à propos de la responsabilité des ETN, pratiquent une autre sorte de bricolage entre *soft law* (droit imprécis, non contraignant et non sanctionné) et *hard law* (droit précis, contraignant et sanctionné), les distinctions entre les deux types de normativité devenant poreuses.

De telles méthodes, qui augmentent la marge d'interprétation, éveillent la crainte de l'arbitraire des juges car le raisonnement échappe à la logique binaire. Les décisions ne sont « rationnelles » que si elles obéissent à d'autres logiques « non standard », comme la logique floue (*fuzzy logic*), qui est en fait une logique de gradation : elle substitue une obligation de proximité à celle d'identité et conduit à une décision de compatibilité, et non de conformité. Pour que la décision soit alors rationnelle, elle doit obéir à deux conditions : un surcroît de transparence dans la motivation (il faut expliciter les critères permettant d'apprécier la proximité) et

de rigueur dans la pondération (les critères doivent être définis de la même façon et avec le même poids d'une affaire à l'autre). Ces conditions permettent d'accueillir une « marge » donc de déterminer un « seuil de compatibilité », tout en évitant le risque d'arbitraire. Elles montrent que l'on peut faire un usage rationnel des concepts flous par une argumentation qui reste logique tout en permettant, grâce au seuil de compatibilité, de concilier l'appartenance à deux ensembles différents.

A défaut de l'avoir compris, donc expliqué aux peuples, les dirigeants européens ont fait échouer en 2005 le projet de « traité constitutionnel » européen (soumis au vote par referendum en France et aux Pays bas). Qualifié de « monstre juridique », ce projet hybride était pourtant nécessaire en Europe, combinant des objectifs communs posés dans une « constitution » (supra étatique), avec leur mise en œuvre sur le modèle d'un « traité » (interétatique). Si l'essai avait abouti, la méthode aurait pu être transposée à l'échelle mondiale, notamment en matière climatique.

S'agissant du climat, les liens de causalité entre le fait générateur et le dommage, sont multiples et en interaction, rendant incertaine l'imputation des responsabilités. De même en ce qui concerne le choix des mesures à prendre face au risque d'irréversibilité du dommage : la punition arrive trop tard et la réparation est imparfaite. Il faut donc tenter d'anticiper le dommage en combinant, comme l'accord de Paris sur le climat le suggère, des objectifs communs destinés à être régulièrement actualisés et des « responsabilités communes mais différenciées » : « communes » en raison des objectifs communs, mais « différenciées » car leur mise en œuvre

varie selon le contexte national, lui-même évolutif. La difficulté est que cette méthode suppose que l'évaluation des responsabilités obéisse aux mêmes critères dans tous les Etats, alors qu'en pratique, chaque Etat communique sa contribution qui est déterminée au niveau national sans qu'une véritable grille commune ne garantisse la comparabilité. C'est dire le lien étroit entre rationalité formelle et empirique.

Rationalité empirique : ou comment gouverner sans gouvernement

On commencera par la justice climatique : la gouvernance mondiale est une gouvernance sans gouvernement propre, dès lors que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif restent aux mains des Etats. En revanche on observe la montée en puissance des juges, qui pourrait à terme placer le « pouvoir » judiciaire au niveau mondial. On pense d'abord à des juridictions internationales (rôle potentiel de la Cour pénale internationale ou du Tribunal international pour le droit de la mer, en attendant la futur Tribunal international pour l'environnement que certains proposent déjà). Dans l'immédiat, ce sont les juridictions nationales qui sont les plus efficaces, dès lors que leurs juges se comportent en juges mondiaux et sanctionnent les violations des engagements internationaux. Mais le moteur le plus puissant semble venir des acteurs non étatiques, qui commencent à fonctionner comme de véritables contre-pouvoirs : le savoir associant les connaissances scientifiques des savants et l'expérience vécue des populations, éclairerait la volonté des citoyens du monde que sont les ONG et autres acteurs civiques. Dans l'idéal, cette alliance Savoirs et Vouloirs encadrerait les Pouvoirs politiques et économiques (gouvernance « SVP »).

Concrètement, la « recette », pour réussir un procès climatique, serait simple : réunir des plaignants particulièrement vulnérables, des défenseurs juridiquement « tangibles » et des fondements juridiques « novateurs et solides ». On cite généralement l'exemple de l'affaire *Julianna*, procès intenté contre l'Etat fédéral américain par un groupe de jeunes de 9 à 19 ans et leur tuteur en raison des risques pour les générations futures créés par les émissions de dioxyde de carbone. L'affaire ayant été jugée recevable, la décision est attendue ¹⁶⁵. En réalité, les procès climatiques montrent l'extraordinaire complexité d'un droit mondial caractérisé par une normativité interactive (naissant de multiples interactions horizontales et verticales, descendantes et ascendantes) et évolutive avec des basculements imprévisibles, replis ou rebonds, qui appellent vigilance et inventivité. Ils révèlent aussi l'ampleur du changement pour une pensée juridique qui, ne pouvant plus identifier le droit à l'Etat, tente de construire un état de droit, sans Etat mondial, « entre le national et l'international », peut-être même en dépassant cette distinction, comme on peut le voir en Europe.

Quant au droit européen, la gouvernance fut d'emblée bipolaire car les traités avaient créé d'un côté les communautés européennes autour des marchés (Marché charbon/acier, ou CECA, Marché commun, Marché unique, Communauté économique, enfin Union européenne) ; de l'autre le Conseil de l'Europe, COE. Le plus étonnant fut la création des deux juridictions précitées (CJUE et CESDH). Dans un premier temps, les rapprochements semblaient possibles (concrétisés en 2000 par la Charte européenne des droits fondamentaux

UE), et les deux cours s'entendaient pour éviter des conflits trop visibles.

Mais la jurisprudence de la Cour de Luxembourg (UE) se durcira après la création de l'Organisation mondiale du commerce, OMC, en 1994) ; puis après la crise de 2008. Et la séparation s'aggraverait entre marché et droits de l'homme avec la stagnation de ces derniers à l'échelle du monde. D'autant qu'à la suite des attentats du 11 septembre 2001, les Etats-Unis, confrontés au terrorisme global, renoncent à la séparation démocratique des pouvoirs et transgressent ouvertement les droits de l'homme.

Et voici que l'on découvre, avec le Brexit, que la construction européenne n'est pas irréversible et qu'un processus de déconstruction, prévu par le Traité de Lisbonne, mais jamais vraiment débattu, peut se mettre en place, alors que toutes les tentatives de stabilisation et de mise en cohérence semblaient vouées à l'échec, à commencer par le Traité constitutionnel déjà mentionné. Même le rattrapage prudent tenté à Lisbonne, avec la définition des « valeurs européennes » (y compris l'état de droit) et la mise en place d'une procédure en cas de violation (art. 7 T Lisbonne) n'empêche ni la sortie de la GB (Brexit), ni le bras de fer avec la Hongrie, puis l'Italie, qui affichent leur xénophobie ou encore la Pologne résolue à mettre les juges sous tutelle du pouvoir exécutif. C'est ainsi que les échecs, qu'ils soient observés dans le laboratoire de la justice climatique ou dans celui du droit européen, incitent à penser qu'une refondation anthropologique serait nécessaire pour que la rationalité empirique de ce bricolage soit consolidée par référence à des valeurs communes.

165 voir *Les procès climatiques - Entre le national et l'international*, C. Cournil et L. Varison, Pedone, 2018

Rationalité axiologique : une boussole inhabituelle

Où trouver une boussole, alors que nos sociétés ont perdu le pôle nord ? En 1945, à la fin de la 2nde guerre mondiale, l'adhésion au triptyque « Démocratie, Etat de droit ou *Rule of Law* et Droits de l'homme » paraissait assurée. En 1948, les vainqueurs avaient d'ailleurs cru donner une boussole au monde avec la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH). Tant pour la construction européenne qu'à l'échelle mondiale, le chemin semblait balisé. D'autant qu'en 1989, la chute du mur de Berlin annonçait la fin de la guerre froide. Il faudra pourtant peu de temps pour qu'en 1993, lors de la conférence de Vienne, l'universalisme de la DUDH soit contesté. Il sera alors confirmé mais la création de l'OMC en 1994 allait rapidement changer les équilibres économiques et souligner les inégalités des équilibres financiers de l'Après-guerre (Accords de Bretton Woods). En décembre 2018, l'anniversaire de la DUDH sera célébré dans une ambiance morose, la Chancelière Angela Merkel exprimant ouvertement ses doutes quant à l'adoption d'une telle déclaration 70 ans plus tard. Que s'est-il donc passé ?

Peut-être que les vainqueurs de la guerre, enfermés dans leur vision héritée de la Renaissance et de la philosophie des Lumières, sont restés aveugles à la transformation des valeurs humanistes. Aveugles surtout au bouleversement géopolitique en cours. Pendant longtemps, les sociétés s'étaient fabriquées leurs propres boussoles. Chaque collectivité avait un pôle d'attraction symbolique imposé par les dispositifs juridiques, de droit écrit ou coutumier, les rites, voire les commandements religieux. Selon la manière dont la mémoire et l'oubli avaient structuré son histoire, chaque communauté s'était organisée autour de

« son » pôle nord. Voici qu'en se mondialisant, les communautés ont perdu le nord et les boussoles nationales disparaissent les unes après les autres. Tournant comme des girouettes aux quatre vents du monde, nous errons dans la nostalgie d'une mémoire qui n'existe guère à l'échelle planétaire et qui, même à l'échelle de l'Europe, est assez courte.

Au récit-promesse, de l'Après-guerre jusqu'à la DUDH, le changement climatique substitue un récit-catastrophe, celui de l'effondrement de l'écosystème, et l'humanité découvre qu'elle n'est qu'une simple composante qui dépend de cette *Terre-mère* dont elle se croyait propriétaire. Cette interdépendance appelle une solidarité, peu compatible avec l'esprit de compétition et l'objectif de croissance du récit-programme du *Tout marché*, revisité par la Chine et ses nouvelles routes de la soie dans la perspective d'un *Empire Monde*. Enfin le rêve post humaniste d'une humanité augmentée pourrait nous faire sortir de l'état d'humanité pour entrer dans un monde du *Tout numérique*, mis au service des sociétés dont le lien social ne serait, comme alternative au profit, que la peur... Pour retrouver une rationalité axiologique, c'est-à-dire des valeurs communes, il faudrait intégrer diverses visions de l'humanité car, pour essentiel qu'il soit, l'humanisme des Lumières est insuffisant face aux défis actuels (crises financières et cortège d'inégalités sociales, changement climatique, crises sanitaires,...).

L'humanité « relationnelle », sans doute la plus ancienne, évoque l'être humain en relation de proximité. Avec les migrations, on redécouvre les principes un peu oubliés qui s'y rattachent, la fraternité et l'hospitalité. Le Conseil Constitutionnel français a reconnu en 2018 (même s'il en a tiré peu de conséquences pratiques), l'applicabilité du principe de fraternité

pour encadrer le délit « de solidarité » (par aide au séjour des migrants). Cette vision de l'humanité est mal acceptée à l'heure actuelle, mais elle s'inscrit pourtant dans la plupart des traditions historiques.

Il n'en reste pas moins que c'est *l'humanité émancipée*, celle de la Renaissance et des Lumières, née en Europe, qui sera inscrite dans les Déclarations du 18^{ème} siècle puis dans la DUDH, la CESDH et les autres conventions régionales. En reconnaissant le principe d'égalité des êtres humains (art 1), la DUDH devait réguler le couple sécurité et liberté et être opposée aux dérives sécuritaires, afin d'en limiter les excès. Par ex, dans la lutte contre le terrorisme, ce principe interdit la torture, quelle que soit la gravité de la menace. Et les mêmes principes, égalité et dignité, régulent les excès de libertés, (interdiction de l'eugénisme et du clonage reproductif humain).

A mesure que les interdépendances se développent, non seulement entre Etats ou entre humains vivants, mais encore entre générations présentes et futures ; voire entre vivants humains et non humains, marquent une rupture avec l'humanisme qui séparait l'Homme de la nature. Au lieu de vouloir « débestialiser l'Homme » comme Erasme le préconisait à la Renaissance, on reconnaît que l'humain appartient à la nature. Il n'en est que l'une des composantes, pas le propriétaire (cf supra). Cette *humanité des interdépendances* appelle deux principes nouveaux à l'échelle planétaire, encore peu ou mal appliqués : un principe de solidarité entre humains (solidarité sociale) et entre humains et non humains (solidarité écologique, au sein de l'écosystème Terre). Ainsi apparaissent de nouvelles catégories juridiques modifiant la définition des « personnes » et des « biens », allant

jusqu'à reconnaître la personnalité juridique aux éléments de la nature (rivières, montagnes, régions) et attribuer des droits aux générations futures (solidarité dans le temps), comme en témoignent le surgissement des procès climatiques, à partir de 2015. Mais il s'agit de personnes sans responsabilité et de droits sans réciprocité. Mieux vaut peut-être parler de devoirs humains de déclarer inappropriables les biens communs mondiaux, et criminel leur destruction : au génocide s'ajouterait l'écocide.

Enfin *l'humanité non déterminée* conditionnerait les principes de responsabilité et de créativité. Car un débat s'est ouvert à propos de la notion de « dangerosité » (l'individu étiqueté dangereux n'est plus responsable). Le débat pourrait renaître avec l'apparition des biotechnologies et d'un humain « fabriqué », sélectionné (tri d'embryon dans les pratiques de la procréation médicalement assistée, PMA), voire l'humain « augmenté » par l'intelligence artificielle du courant post-humaniste.

En s'ajoutant au cours du temps, ces quatre humanismes forment une spirale pouvant engendrer les principes régulateurs. En résonance avec les vents de la mondialisation, ils permettent de réconcilier des couples apparemment inconciliables comme sécurité/liberté (principes d'égalité et de dignité) ; intégration-exclusion (principe de fraternité et d'hospitalité) ; compétition/coopération (principes de sociale et écologique) ; innovation/conservation (principes de responsabilité et de créativité).

En ce sens, la spirale des humanismes et l'octogone des principes régulateurs préfigurent peut-être la boussole qui permettrait de s'orienter parmi les vents contraires de mondialisation. Une

boussole inhabituelle car ni la mondialisation, ni l'europanisation, ne peuvent légitimer un choix axiologique plutôt qu'un autre : la sécurité sans liberté mène au totalitarisme, mais la liberté sans sécurité peut conduire au chaos ; la compétition sans coopération renforce les inégalités et attise les conflits mais la coopération sans compétition peut devenir collectivisme ; l'exclusion sans intégration conduit aux guerres, mais l'intégration sans exclusion peut entraîner une fusion mortifère ; l'innovation sans conservation peut entraîner l'effondrement de l'écosystème, mais la conservation sans innovation mène à la paralysie.

Il nous faut donc une boussole sans pôle magnétique, mais avec un centre d'attraction où se rencontreraient les principes régulateurs nés de la spirale des humanismes pour réconcilier les inconciliables. Plongé en ce centre octogonal, qui peut sembler vide car il n'impose aucun modèle, le fil à plomb de la bonne gouvernance peut accueillir divers destins possibles. L'ensemble, conçu comme une installation mobile, serait notre boussole. Une anti-boussole, dira-t-on peut-être, pensant à l'anti-matière dans les trous noirs de notre galaxie. En tout cas, un instrument d'orientation vers un équilibre dynamique, c'est-à-dire un équilibre dont le mouvement permettrait de stabiliser les sociétés sans les fixer et de pacifier les humains sans les uniformiser. En ces moments suspendus entre le Monde d'Avant devenu de plus en plus chaotique et le monde d'Après, où pointe le projet d'un ordre mondial statique, parfaitement rationnel et prévisible, je voudrais croire qu'il est possible de substituer un tel équilibre dynamique à un ordre statique. Sans renoncer à un droit commun universalisable sans Etat mondial ni à une gouvernance mondiale acceptable sans gouvernement du monde,

il resterait à assouplir la rationalité formelle (logiques non standard), complexifier la rationalité empirique (gouvernance SVP) et inventer une boussole pour aller vers une rationalité axiologique ouverte et plurielle. Lucides sur un effondrement plus menaçant que jamais, nous pourrions alors rester confiants dans les possibles rebonds de ce récit de l'aventure humaine que l'on peut nommer « mondialité ».



L'Académie africaine de la pratique du droit international (AAPDI) est une association de droit français qui a pour objectif de faire progresser l'étude et la pratique du droit international dans une perspective africaine et internationale et de stimuler des réflexions sur les droits de l'homme, la paix et le développement en Afrique. L'Association se veut non seulement un lieu d'éveil et de veille scientifique, mais aussi un cadre d'émergence de nouvelles rationalités juridiques, et de partenariat à l'échelle internationale.