

Lawyers are coming ! (1)
Les limites des recours internationaux envisagés contre la Chine
pour sa gestion du COVID-19

Selon un sociologue italien certainement inspiré par une fameuse série dont le confinement lui a peut-être permis de visionner les derniers épisodes, les juristes internationalistes cloîtrés chez eux viennent enfin de trouver le remède au sentiment d'impuissance qui est le leur face à la pandémie ! [*Chinese Communist Party Beware, the Lawyers are Coming*](#) ! Certains *lawyers* états-uniens et britanniques en particulier semblent effectivement avoir eu une révélation : n'est-ce pas la Chine qui est « à l'origine du virus » et n'est-il pas concevable de lui opposer des obligations internationales ? N'est-il pas également envisageable d'engager sa responsabilité internationale pour sa calamiteuse sous-estimation de l'épidémie (un virus non-transmissible entre êtres humains, une « simple grippe saisonnière »), son refus de toute enquête internationale, voire sa destruction des échantillons pertinents dans les laboratoires du Wuhan ? Invoquant tour à tour ou pêle-mêle la Cour internationale de Justice (CIJ), la Cour pénale internationale (CPI), différents instruments de protection des droits de l'homme et même le Conseil des droits de l'homme, les débuts des *lawyers* furent, il faut bien l'avouer, un peu désordonnés.

Loin de délaisser [la piste pourtant peu prometteuse de la CPI](#), celle-ci a par exemple été suivie avec enthousiasme : la Cour a reçu des plaintes contre des officiels chinois en provenance d'un ancien procureur états-unien devenu avocat, [Larry Klayman](#), puis un mois plus tard de l'avocat français [Frederik-Karel Canoy](#). Dans les deux cas, probablement pour soutenir que les comportements reprochés à la Chine constituent des crimes internationaux, ils ont dénoncé la création délibérée d'un virus « offensif » par la Chine, ce qui, sans être exclu, est loin d'être prouvé. Surtout, ces cavaliers blancs semblent avoir fait fi d'un détail d'importance, qui explique avec mille autres pourquoi le Procureur de la CPI ne demandera très probablement pas (et obtiendra encore moins) l'ouverture d'une enquête : la Chine n'a pas ratifié le Statut de Rome, ce qui exclut *a priori* sa compétence pour des comportements tenus par des ressortissants chinois sur le sol chinois.

Du côté des droits de l'homme, la commission internationale des Juristes (cij), une ONG basée à Londres, et l'Association du Barreau indien ont invoqué la Déclaration universelle des droits de l'homme devant le Conseil des droits de l'homme afin de mettre en cause le comportement chinois au début de l'épidémie. C'est compréhensible mais initialement, l'objet de leur demande n'était rien de moins qu'une [« compensation adéquate versée \[par la Chine\] à la communauté internationale et à ses États-membres, en particulier l'Inde, pour avoir développé subrepticement une arme biologique de destruction massive \(...\) »](#), une tâche dont on se demande bien comment le Conseil pourrait la remplir...si bien entendu il s'estimait tenu de le faire. La cij a adopté par la suite un ton plus mesuré et les *international lawyers* se sont heureusement tournés vers des argumentations plus solides. [Certains](#) ont remarqué que le comportement de la Chine pouvait être mis en cause au regard des obligations qui sont les siennes au titre de l'article 12 §2 du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels auquel la Chine est effectivement partie¹. Toutefois, [la Chine n'a pas accepté](#) que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels reçoive et

¹ Le paragraphe de 2 de l'article 12 du Pacte dispose que les États parties au Pacte doivent prendre « les mesures nécessaires pour assurer (...) c) La prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies ; d) La création de conditions propres à assurer à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie », ceci en vue d'assurer le plein exercice du droit garanti au paragraphe 1, soit le droit « qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre ».

examine les communications des particuliers et groupes de particuliers relevant de sa juridiction.

Restait donc la Cour internationale de Justice. Avec celle-ci en tête, beaucoup aux États-Unis et au Royaume-Uni (voir par exemple [ici](#), [là](#) ou encore [là](#)) ont contesté l'étouffement chinois des débuts de l'épidémie, la mise au pas ou la « disparition » des premiers lanceurs d'alerte, la négation de la transmission du virus entre êtres humains, la destruction de preuves issues de laboratoires et surtout la lenteur de la transmission des informations pertinentes à l'Organisation mondiale de la santé (OMS), au regard des articles 6§1 et 7 du Règlement sanitaire international de 1951 (révisé en 2005). Toutefois, le même constat s'est imposé ou devra s'imposer : le Règlement sanitaire international ne peut, sans le consentement de la Chine, fonder la compétence d'un mécanisme de règlement juridictionnel des différends². Tout comme les États-Unis, [la Chine n'est pas liée par une déclaration facultative de juridiction obligatoire de la CIJ](#) ou par un grand nombre de [traités prévoyant la compétence de la Cour](#)³. Plus encore, elle considère que le caractère de son régime politique (en pratique un régime autoritaire et de plus en plus totalitaire) relève de ses affaires intérieures ou de ses intérêts fondamentaux, affaires ou intérêts sur lesquels elle n'accepte non seulement l'autorité d'aucune juridiction internationale, mais encore difficilement l'application même du Droit international. En conséquence, [il est presque certain que la Chine n'admettra la compétence d'aucune juridiction susceptible de mettre en cause, sur la base de règles internationales, sa gestion interne de la crise sanitaire](#).

Une voie assez sérieuse a cependant été [envisagée](#). En effet, la « constitution » – comprenez le « traité de base » – de l'OMS prévoit en son article 75 que « toute question ou différend concernant l'interprétation ou l'application de cette Constitution, qui n'aura pas été réglé par voie de négociation ou par l'Assemblée de la Santé, sera déféré [*shall be deferred* dans la version anglaise] par les parties à la Cour internationale de Justice conformément au Statut de ladite Cour, à moins que les parties intéressées ne conviennent d'un autre mode de règlement », et [différentes obligations qu'il contient pourraient effectivement faire l'objet d'un différend](#).

Quoi qu'il en soit sur un plan strictement juridique, tous ces projets de recours risquent fort de ne pas être endossés par un Etat (ce qui est indispensable pour la CIJ statuant au contentieux) ; même dans le cas où ils le seraient, ils risquent de ne pas aboutir ; et même s'ils le faisaient juridiquement parlant, ils n'auraient probablement aucun effet bénéfique sur la situation chinoise ou internationale. Il n'est donc probablement pas nécessaire de s'attarder sur l'avenir de ces projets. Il ne l'est pas davantage de rappeler longuement l'évidence, qui est que la crise sanitaire mondiale invite les dirigeants politiques, [non pas tant à rechercher les responsabilités de leurs voisins \(beaucoup n'ayant de toute façon pas été exemplaires\)](#), mais plutôt – à côté d'une très légitime recherche de la vérité – à prendre plus au sérieux qu'ils ne l'ont fait ces dernières décennies, les exigences d'autonomie stratégique (en matière alimentaire, sanitaire, énergétique, militaire, etc.) et de résilience en cas de crise (écologique, économique, militaire, etc.) des États souverains dont ils ont la charge.

En revanche, ne convient-il pas de s'interroger sur le fait ce que cette subite bouffée de juridisme et d'internationalisme nous vienne principalement des États-Unis et du Royaume-Uni ? C'est ce que nous ferons dans la seconde partie de cette note.

² C'est en outre l'arbitrage, plutôt que la CIJ, que l'article 56, paragraphe 3 du Règlement propose aux États en litige.

³ Ceux qui sont mentionnés sur le site de la Cour en effet ont été conclus avant la victoire de la République populaire de Chine sur la Chine de Tchang Kaï-Chek, et ont donc été réexaminés suivant la résolution 2758 (XXVI) de l'Assemblée générale des Nations Unies.

*

Lawyers are coming ! (2)

Les projets de recours internationaux contre la Chine,
révélateurs de l'intérêt des États-Unis à redécouvrir les vertus du Droit international

Au terme de la première partie de cette note, nous nous demandions s'il n'y avait pas quelque ironie à ce que ce soit des États-Unis et du Royaume-Uni que proviennent les appels les plus nombreux et les plus bruyants à l'engagement de la responsabilité internationale de la Chine sur un plan juridique. Faut-il le rappeler ? Non seulement les invitations à une coopération internationale plus étroite mais encore la revendication de règles internationales mieux sanctionnées, de tribunaux internationaux pouvant être saisis plus aisément, ou encore d'organisations internationales plus rapides et efficaces (mieux financées ?) émanent de deux États qui, s'ils disposent d'une culture juridique ancrée expliquant leur promptitude à vouloir recourir au Droit et au juge, et s'ils sont suffisamment libéraux pour abriter des opinions privées très différentes de celles de leurs gouvernants, ne s'en sont pas moins distingués depuis les années 2016 (*Brexit*) et 2017 (accession au pouvoir de Donald Trump), par [une dénonciation tous azimuts de traités internationaux et européens](#), de jurisprudences internationales et européennes, d'organisations internationales et européennes et des textes qu'elles produisent et surtout, à l'acmé du mouvement, [du Droit international \(et européen\) lui-même](#).

Les règles et institutions existantes peuvent et en un sens doivent toujours être critiquées et révisées, et de nouveaux gouvernements sont tout à fait en droit de se livrer à des dénonciations massives de traités, de quitter des organisations ou de contester la légitimité de tribunaux internationaux ou de leurs décisions. Mais particulièrement dans la période récente, les États-Unis ont mis en cause, par la voix de leurs plus hauts représentants, l'autorité du Droit international et des juridictions internationales *en eux-mêmes*. En novembre dernier, après une série de décisions et de prises de positions manifestement illégales de la part des États-Unis concernant le conflit israélo-palestinien (reconnaissance de Jérusalem comme capitale d'Israël et reconnaissance de la souveraineté israélienne sur le Golan en particulier), le Secrétaire d'État américain Mike Pompeo a tenté d'« [apprécier les implantations israéliennes au regard du droit international tout en rejetant simultanément toute référence à ce dernier](#) ». L'un des *leitmotiv* de son discours était qu'il fallait [éviter de « s'attarder sur des positions juridiques » nécessairement belligères, pour préférer les « faits » et « l'histoire »](#) (autrement dit les rapports de force et l'arbitraire des puissants). En janvier dernier, le même rapport au Droit international ressortait de la « Vision » proposée par les États-Unis pour régler le conflit israélo-palestinien, puisqu'une nouvelle fois Droit international et « histoire » y étaient mis sur le même plan, ce qui signifiait en pratique [une relégation du Droit international au profit d'une occupation illégale](#). Quelques temps auparavant, John Bolton, conseiller à la sécurité de la même administration, avait [dénoncé l'usage « hypocrite » et « abusif » de la CIJ par l'Iran pour « attaquer les États-Unis » et perpétuer une « campagne de terreur et de destruction », et il annonçait la dénonciation de l'instrument conférant compétence à la Cour](#) ; le même jour, il annonçait l'intention des États-Unis de dénoncer le Protocole fondant la compétence de la CIJ dans le cadre d'une autre action contentieuse, cette fois de la part de la Palestine. En réagissant systématiquement au dépôt de requêtes les concernant par la dénonciation de la base juridique conventionnelle de la compétence d'une juridiction internationale, les États-Unis envoyait un message de rejet global de l'idée même d'un Droit international autonome par rapport aux rapports de force et

aux désirs immédiat des grandes puissances. Dans la bouche de John Bolton, ce rejet était parfaitement explicite : « Ceci, voyez-vous, a moins à voir avec l'Iran ou les Palestiniens qu'avec une position continue et cohérente de la part des États-Unis consistant à rejeter la compétence de la Cour internationale de Justice (...). C'est évidemment à mettre en rapport, pour une part, (...) avec la nature de la soi-disant capacité des tribunaux internationaux à être capables de lier les États-Unis » (the nature of so-called purported international courts to be able to bind the United States).

En outre, contrairement à la Chine qui tout en écartant largement l'application des règles internationales et la compétence d'organismes internationaux dans ses « affaires intérieures » et sa « zone d'influence », se présente en chef de file du multilatéralisme et du pacifisme et investit considérablement les fora internationaux de discussion et décision, les États-Unis accompagnent depuis deux ans leur rejet du Droit international et des tribunaux internationaux (la CIJ, mais tout autant la CPI, les tribunaux d'investissements, l'organe d'appel de l'OMC, etc.) d'un retrait brutal et massif du grand jeu multilatéral. Chacun parmi les internationalistes sait combien les organisations internationales souffrent actuellement du manque de soutien financier et politique des États-Unis, et d'ailleurs plus largement du manque d'engagement des États occidentaux. Si l'on prend le cas de l'Organisation Mondiale de la Santé, spécialement en cause ici, les États-Unis n'ont pas nommé de représentant à son Conseil exécutif entre 2017 et...le 18 mars 2020 !

Cette attitude inconséquente de la part des États-Unis repose sur de nombreuses croyances dont la crise actuelle montre avec d'autres signaux le caractère tragiquement erroné. On peut au moins en citer deux : la première est qu'en soutenant toujours moins les institutions internationales, leurs alliés et plus largement les autres États, et en exigeant toujours davantage d'eux, les États-Unis en obtiendront toujours plus. Cette croyance, tout comme son équivalent au plan interne (demander toujours plus à des services publics dont on réduit constamment les effectifs, les fonds, les garanties statutaires des membres, etc.) nous semble complètement battue en brèche par la crise. Ce n'est naturellement pas en cessant de financer l'OMS qu'un État le fait fonctionner et l'influence, sinon très temporairement et très superficiellement, et ce n'est pas ainsi qu'il apparaît comme un partenaire incontournable ou même crédible. C'est au contraire en y investissant massivement le personnel et les fonds indispensables, et en le faisant de manière régulière, prévisible et officiellement inconditionnée. De son côté, la Chine l'a bien compris : appliquant la même stratégie du comblement du vide états-unien ou occidental qu'elle avait utilisée dans les cas de l'ONUDI, de l'OACI, et plus nettement encore de l'UNESCO, elle a fait un « don » de 30 millions de dollars à l'OMS moins de dix jours après l'annonce du refus des États-Unis de verser le reste de leur contribution. Cela permet aujourd'hui au géant chinois de refuser une enquête internationale sur les origines de la pandémie...ou de l'admettre, le moment venu, en en contrôlant au maximum la composition, le périmètre et les modalités.

La seconde croyance, forte aux États-Unis, est qu'en tant que première puissance mondiale, il est possible d'assumer – et depuis l'accession au pouvoir de Donald Trump d'assumer ouvertement, avec une forme de « clarisme » ou de « machisme discursif » (Diego Gambetta) – un manque total de considération pour les règles et tribunaux internationaux, pour la coopération multilatérale et même pour l'image et la crédibilité internationales des États-Unis. N'est-ce pas Mike Pompeo, le Secrétaire d'État états-unien lui-même, qui s'est publiquement moqué du code d'honneur de West Point, la célèbre académie militaire créée après la Déclaration d'Indépendance des États-Unis, en revendiquant fièrement que son pays... « mente, triche et vole » ? On aurait tort de sous-estimer un abandon aussi explicite, dans le cadre du discours officiel, des principes fondamentaux de ce que l'État états-unien, à défaut de toujours les pratiquer, estimait peu ou prou être la transcription de la décence. Ce tournant signifie à nos yeux que, non seulement sur le plan des relations internationales, mais

même dans la manière dont les États-Unis se pensent eux-mêmes, le pays n'a plus pour destinée manifeste – du moins pour beaucoup – d'être le symbole de quelque valeur universelle que ce soit.

À côté d'un nihilisme à la fois triste et déconcertant, la déclaration de Mike Pompeo et d'autres du même genre reposent finalement sur une analyse superficielle et erronée du fonctionnement de la puissance, appliquée au cas particulier de la Chine et des États-Unis d'aujourd'hui. Il est vrai que, pour l'instant, la Chine n'envahit aucun État afin de remplacer un gouvernement trop peu complaisant ou au motif fallacieux que des armes dangereuses sont enterrées ici ou là. Si, comme toute grande puissance, elle fait preuve d'impérialisme, celui-ci se limite pour l'instant, sur le plan militaire, à une sorte de sphère d'influence asiatique tandis que, sur le plan mondial, il se manifeste essentiellement par une compétition capitaliste, une course au moindre coût et à la domination de ressources et de secteurs, donc à travers une guerre économique que les Occidentaux ont eux-mêmes mis en place et dont ils ne peuvent facilement désavouer les règles. Reste que les faits et gestes de la Chine ont un impact considérable sur le reste du monde et que la combinaison du caractère totalitaire de son régime et de ses politiques, et des interdépendances mondiales incontrôlables mises en places depuis trois décennies, incitent fortement à établir des moyens efficaces d'engager sa responsabilité internationale (y compris au sens non-juridique du terme) comme celle des autres *big players*.

C'est également ce que montre cette crise et ce que, selon nous, les États-Unis vont être de plus en plus amenés à reconnaître. Malheureusement, la mue du discours des États-Unis, qui laisse derrière lui le manteau d'hermine juridique qui a longtemps été comme une seconde peau, n'entame pas uniquement la crédibilité de la parole des États-Unis : d'abord, l'abandon définitif de toute prétention à l'auréole juridique affecte, au-delà de sa crédibilité, l'emprise même des États-Unis sur ceux qui souhaitent la protection du Droit, tant il est vrai que « la réputation d'avoir du pouvoir est un pouvoir, parce qu'on s'attache grâce à elle ceux qui ont besoin de protection » ; ensuite, il efface peu à peu des relations interétatiques réelles une certaine idée – certes contestable mais une idée relativement claire et pas toujours déraisonnable – du Droit international comme instance autonome de jugement, qui s'impose aux grandes puissances comme aux autres États, et sans la puissance d'action et de légitimation duquel aucune grande puissance ne peut se maintenir durablement et, avec elle, le « monde » qu'elle a ordonné.

Florian Couveinhes Matsumoto

Maître de conférences en Droit public à l'École normale supérieure (Ulm)