

M. Guy FEUER

Professeur à l'Université de Paris X
Directeur adjoint de l'Institut des Sciences juridiques du développement

LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DANS LE DROIT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT

INTRODUCTION

1. — Les rapports et communications qui précèdent ont montré comment le droit international actuel a été amené à prendre en considération les inégalités de développement entre Etats et comment ce phénomène a entraîné le classement des pays moins développés dans une catégorie juridique distincte, comportant elle-même des sous-catégories. On a vu également que l'existence, entre les deux catégories d'Etats, de rapports juridiques ayant trait au développement avait conduit à la création d'institutions nouvelles et à la mise au point de techniques originales d'élaboration du droit. Un système juridique doté d'une certaine spécificité a ainsi commencé à se créer : on a pris l'habitude de le désigner par l'expression de *droit international du développement* (1). L'objet du présent rapport est de présenter, dans l'optique de notre colloque, quelques réflexions sur les principes fondamentaux qui régissent ce système : on essaiera donc essentiellement de montrer la liaison entre le contenu donné à ces principes et l'apparition de la nouvelle

(1) M. Virally, « Vers un droit international du développement », *A.F.D.I.*, 1965, pp. 3-12. V. aussi A. Philip, « Les Nations Unies et les pays en voie de développement », in *L'adaptation de l'O.N.U. au monde d'aujourd'hui*, Paris, Pedone, 1965, pp. 129-135. Sur l'intérêt du développement économique comme facteur de transformation du droit international, v. W. Friedmann, *The Changing Structure of International Law*, Londres, Stevens and Sons, 1964, pp. 11-12 et 176-181. Pour une vue générale sur le rôle — fondamental — des institutions de la famille des Nations Unies dans la construction du droit international du développement, v. l'ouvrage tout récent et très remarquable de M. Virally, *L'Organisation mondiale*, Paris, A. Colin, 1972, pp. 306-310 et 353-407.

catégorie de « pays moins développés ». C'est seulement sous cet angle particulier que seront examinées les questions dont on croit devoir traiter ici.

2. — Il n'est pas nécessaire de s'attarder sur le sens à donner au terme de « principes ». Ce terme sera pris dans son sens le plus simple et le plus ordinaire. Il ne comportera aucune acception technique particulière. On rangera sous ce vocable, simplement, ces « propositions premières » dont parle le *Dictionnaire de la terminologie du droit international* et qui, simples concepts ou règles générales, énoncés par certains textes ou dégagés par voie d'abstraction et de généralisation, peuvent être considérés comme gouvernant et résumant l'ensemble du système. Toutes choses égales d'ailleurs, ces principes sont, dans l'ordre du développement, ce que sont, dans l'ordre international général, les « principes touchant les relations amicales et la coopération entre Etats » (2).

3. — Cependant un problème surgit aussitôt, qui touche à la fois à la méthode et au fond. Les principes proclamés ou invoqués dans les relations internationales de développement peuvent-ils être qualifiés de *juridiques*, si l'on entend par là qu'ils doivent avoir un caractère contraignant ? Une première distinction permet apparemment de répondre : celle qui oppose les principes de droit positif à ceux qui trouvent leur source dans de simples recommandations. Cette distinction a pour elle le mérite de la clarté et de la correction juridique, au moins au regard des critères classiques. Il n'est pas sûr qu'elle rende parfaitement compte de la réalité actuelle. En droit du développement, on rencontre en effet de plus en plus souvent des textes qui, comme la grande résolution 2626 (XXV) sur la Stratégie internationale pour la deuxième décennie pour le développement, comportent de véritables engagements de la part des Etats. De plus, ces engagements ressemblent fort à ceux que l'on trouve dans des textes conventionnels comme par exemple la Partie IV du G.A.T.T. C'est pourquoi on les a qualifiés de « para-juridiques » ; il ne s'agit certes que d'engagements moraux et politiques, mais ils ne sont pas dépourvus de tout caractère contraignant. Ils entrent par conséquent dans le champ d'attention du juriste (3). Comme ce sont le plus souvent des engagements de principe, ils intéressent directement l'objet de notre recherche.

(2) V. M. Virally, « Le rôle des « principes » dans le développement du droit international », *Rec. d'Etudes de Droit International en l'honneur de P. Guggenheim*, Genève, 1968.

(3) M. Virally a donné sur tous ces points des analyses très éclairantes, aux conclusions desquelles nous souscrivons pleinement. V. notamment : « La deuxième décennie des Nations Unies pour le développement, essai d'interprétation parajuridique », *A.F.D.I.*, pp. 9-33 et les références citées ; *L'Organisation mondiale*, op. cit., pp. 404-405. V. aussi, publié sous la direction du même auteur, le volume essentiel reproduisant les actes d'un colloque tenu à Genève en 1970 et intitulé : *Les Résolutions dans la formation du droit international du développement* (Etudes et Travaux de l'Institut Universitaire des Hautes Etudes internationales, n° 13, Genève, 1970, 189 p.).

4. — Il est préférable toutefois de ne pas se faire trop d'illusions sur la valeur effective de ces principes. Leur adoption est presque toujours le fruit de compromis aussi laborieux que tardifs entre les demandes — pressantes — des pays en voie de développement et les réticences — marquées — des grands pays développés. Ne pas avoir cette situation présente à l'esprit peut conduire à prendre des choses une vue irréaliste ou utopique. Toutefois, l'utopie d'aujourd'hui peut être réalité de demain. A voir l'évolution institutionnelle et normative des systèmes internationaux d'aide au développement, on peut penser que l'on se trouve au premier stade seulement d'un processus de création juridique qui peut certes échouer, mais qui peut aussi se consolider et se développer avec une force et une effectivité grandissantes. La coopération pour le développement est devenue l'un des secteurs les plus importants de la vie internationale. Le droit international est appelé à y trouver un champ d'expansion de plus en plus étendu. Si bien que principes et règles énoncés pour l'instant dans une certaine ambiguïté pourraient un jour acquérir la précision et la sûreté qui leur manquent. On se trouve en présence d'un droit *in statu nascendi*.

Les principes fondamentaux de ce droit ne sont pas encore codifiés. La C.N.U.C.E.D. a mis à l'étude un projet de Charte des droits et devoirs économiques des Etats, mais le groupe de travail chargé de cette tâche vient seulement de commencer ses activités (4). Pour l'instant, donc, force est de procéder par tâtonnements et approches partielles. Or en ce domaine la tâche est immense. Le droit international du développement s'est formé en effet de manière empirique et désordonnée, au hasard des besoins et des circonstances. Il met en rapport, sous les modes les plus divers, des Etats, des organisations internationales et des personnes privées, individus ou sociétés. Les règles qui commandent ces rapports sont dispersés à travers un très grand nombre d'instruments de toute espèce : résolutions, accords, lois internes, contrats, etc... Il ne peut donc être question de présenter ici des analyses détaillées. Tout au plus pouvons-nous essayer de cerner dans leurs grandes lignes les questions qui paraissent les plus importantes et indiquer les tendances générales de leur évolution.

6. — L'abondance des textes et des pratiques peut donner à première vue une impression de chaos. Il est à peu près impossible d'en offrir une présentation pure de toute hétérogénéité. On peut cependant y déceler un élément de relative unité et c'est lui qu'il convient de prendre comme fil conducteur : ce foisonnement en effet n'est que la traduction multiforme d'une seule et même poussée profonde qui, depuis une vingtaine d'années, ne cesse de se déployer dans la société internationale et qui pousse les pays en voie de développement à faire consacrer leurs aspirations par un droit international rénové dont les deux branches maîtresses — étroitement liées et se conditionnant l'une l'autre — seraient le droit de la décolonisation et le droit du développement.

(4) TD/INF/608, 1^{er} février 1973. V. la communication de J.P. Martin au présent colloque.

relles (11). Cette doctrine joue actuellement un rôle de tout premier plan dans l'édification du droit international du développement. Les pays développés ont longtemps hésité à lui reconnaître un caractère juridique, alors que les pays en voie de développement y voyaient un des éléments moteurs du « nouveau » droit international. Il semble qu'à l'heure actuelle les pays développés se résignent à admettre, sous certaines conditions, qu'elle puisse produire des conséquences de droit, comme on le verra plus bas à propos des investissements étrangers et des nationalisations. Avec l'égalité souveraine et l'autodétermination, elle est l'une des grandes idées-forces qui alimentent la volonté des pays du Tiers Monde de s'émanciper et de prendre le contrôle de leur développement.

9. — A vrai dire, tous les Etats cherchent à renforcer leur indépendance et à servir leurs intérêts nationaux. Cette attitude n'est pas propre aux pays en voie de développement. C'est pourquoi on trouve chez eux, même inspirées par les besoins du développement, des pratiques que l'on ne peut qualifier de spécifiques. Ainsi en est-il, par exemple, des extensions de compétence en matière maritime. Qu'il s'agisse de la mer territoriale, du plateau continental ou de la réglementation de la pêche, les pays en voie de développement usent des mêmes procédés que les pays développés. Ceux-ci se fondent comme eux sur des motifs principalement économiques. C'est pourquoi ces questions, malgré leur importance, ne sont pas abordées ici (12). On recherchera seulement, d'abord

(11) Nombreuses sont les résolutions de l'Assemblée générale qui la proclament et la développent depuis 1951. On en trouvera la liste et l'analyse dans : *Les Résolutions dans la formation du droit international du développement*, op. cit., pp. 63-67. On y ajoutera la résolution 3016 (XXVII) du 18 décembre 1972.

Le texte le plus important est la résolution 1803 (XVII) du 14 décembre 1962, qui se présente comme une déclaration de principes.

La doctrine a été reprise par la C.N.U.C.E.D. dans son troisième principe général de 1964 (*Actes*, vol. I, p. 21). Elle figurera dans son projet de Charte des droits et devoir économiques des Etats (TD/INF/608, 1^{er} février 1973).

V. G. Fischer, « La souveraineté sur les ressources naturelles », *A.F.D.J.*, 1962, pp. 516-528 et réf. citées ; S.M. Schwelb, « The Story of the U.N.'s Declaration on Permanent Sovereignty over Natural Resources » (*Amer. Bar Assoc. Journal*, vol. 49, n° 5, May 1963, pp. 463-469) ; K.N. Gess, « Permanent Sovereignty over natural resources, an analytical review of the U.N. declaration and its genesis », *I.C.L.Q.*, 1964, n° 2, pp. 398-449.

(12) On retiendra cependant que c'est au nom des impératifs du développement que les pays en voie de développement contestent les règles reçues du droit international de la mer, et notamment le principe de la liberté des mers.

« La liberté des mers, écrit J.P. Quéneudec, est contestée par les pays sous-développés dans la mesure où elle est considérée comme un obstacle au développement de leur économie maritime. Ils dénoncent ce qu'il y a en elle de formel et lui opposent le besoin d'égalité des conditions réelles » (« La remise en cause du droit de la mer », in *Actualités du droit de la mer*, colloque de la Société française pour le droit international, Montpellier, 25-27 mai 1972, à paraître aux Editions Pedone).

V. aussi J.-Cl. Douence, « Droit de la mer et développement économique sur la côte occidentale d'Afrique », *R.G.D.I.P.*, 1967, n° 1, pp. 110-142 ; F. Thibaut, *L'Amérique latine et l'évolution du droit international de la mer*, thèse, Paris, 1970, 490 p. (dact.) ; H. Gros Espiell, « La mer territoriale dans l'Atlantique sud-américain », *A.F.D.J.*, 1970, pp. 743-763 ; E. Bello, *Le Tiers Monde et le droit international de la mer*, thèse, Paris, 1970, 426 p. (multigr.) ; J. Vigne,

dans la coopération multilatérale (A), ensuite dans la coopération bilatérale (B), enfin dans les rapports entre Etats et particuliers étrangers (C), quels sont les principes qui servent de base à la protection et au renforcement de la souveraineté des pays en voie de développement.

Dans ces trois domaines, on va rencontrer des problèmes de même nature. Mais ils se posent dans des conditions différentes et ils ne reçoivent donc pas les mêmes solutions.

A

11. — Considérons d'abord le cas de la coopération multilatérale.

A première vue, elle ne paraît pas être de nature à menacer l'indépendance des pays en voie de développement. Elle constitue en effet un complexe de services internationaux créés pour eux et à leur bénéfice. De toutes les formes d'aide, l'aide multilatérale est assurément la plus désintéressée. Elle peut cependant entraîner une certaine sujétion pour l'Etat bénéficiaire. D'abord parce qu'elle crée souvent, entre cet Etat et l'organisation qui fournit l'aide, des liens d'association pouvant donner à l'organisation l'occasion d'intervenir plus ou moins directement dans la vie interne de l'Etat et même parfois de le suppléer dans certaines de ses fonctions (13). Ensuite parce que par le biais de l'aide certains Etats — les plus riches, les plus puissants — peuvent chercher à établir ou à rétablir de manière déguisée une influence économique, politique ou culturelle ; ils peuvent aussi entraver la création ou le fonctionnement d'une institution, comme cela s'est vu à propos du S.U.N.F.E.D. ou de l'O.N.U.D.I. et se voit encore à propos du Fonds d'Equipe-ment des Nations Unies (14). Enfin parce que dans les institutions finan-

Le rôle des intérêts économiques dans l'évolution du droit de la mer, Genève, 1971 (Etudes et Travaux de l'Institut Universitaire de Hautes Etudes internationales), 144 p. et une bonne bibliographie ; Y. Seren, *L'Afrique et le droit de la mer*, mémoire D.E.S., Université de Paris X, 1972, 295 p.

(13) M. Virally, *L'Organisation mondiale*, op. cit., p. 204.

(14) Sur les difficultés auxquelles s'est heurté le projet de S.U.N.F.E.D., v. Rés. 520 (VI) du 12 janvier 1952, 622 (VII) du 21 décembre 1952, 724 (VIII) du 7 décembre 1953, 822 (IX) du 11 décembre 1954, 923 (X) du 9 décembre 1955, 1030 (XI) du 26 février 1957, 1219 (XII) du 14 décembre 1957. Ces textes révèlent discrètement la résistance passive des pays riches devant le projet de création d'un Fonds spécial des Nations Unies, chargé de financer à des conditions favorables l'ensemble du développement économique, ce qui mettait en cause le rôle de la B.I.R.D. La question a été partiellement résolue par la création en 1958 d'un Fonds spécial ne finançant que le préinvestissement et en 1960 par celle de l'Association internationale de Développement.

Des problèmes analogues se sont posés à propos de la création de l'O.N.U.D.I. V. sur ce point Ph. Bretton, « Les conditions de création de l'O.N.U.D.I. », *A.F.D.J.*, 1968, pp. 454-475 ; R. Charvin, « L'O.N.U.D.I. », *R.G.D.I.P.*, 1969, n° 3, pp. 744-785 ; F. Plasil-Wenger, « U.N.I.D.O. », *Journal of World Trade Law* (J.W.T.L.), vol. 5, n° 2, mars-avril 1971, pp. 188-191.

Mêmes problèmes également en ce qui concerne le Fonds d'équipement créé en 1966 [Rés. 2186 (XXI)] après de longues tergiversations, et dont le fonctionnement est quasiment paralysé par l'absence de contributions des pays développés. V. Rés. 2525 (XXIV) du 5 décembre 1969, 2690 (XXV) du 11 décembre 1970, 2812 (XXVI) du 14 décembre 1971, etc.

cières, le droit de vote est proportionnel aux apports, ce qui assure aux Etats ayant effectué les plus grosses souscriptions le contrôle effectif de l'organisation et donc de sa politique en matière de développement : c'est le cas notamment au F.M.I. et à la B.I.R.D. (15).

12. — D'où, de la part des pays en voie de développement, des revendications concernant, soit les garanties de la souveraineté, soit la primauté de l'intérêt national, soit une participation accrue au processus de prise de décision. Ces revendications ont été plus ou moins satisfaites selon le domaine d'aide envisagé. Il faut distinguer à cet égard entre l'assistance technique, l'aide financière et le commerce international.

13. — L'assistance technique multilatérale est celle qui prête le moins à équivoque, à la fois par sa nature même et par le fait qu'elle émane, au moins pour ce qui est du système des Nations Unies, d'organisations où les pays en voie de développement sont majoritaires (16). Ils ne l'étaient pas à l'origine. C'est sans doute ce qui explique qu'on ait inséré dans les textes certains principes destinés à garantir le respect de leur souveraineté. Les grandes résolutions qui ont institutionnalisé les programmes des Nations Unies contiennent à cet égard une série de dispositions qui reviennent à poser, d'une part le *principe du consentement de l'Etat à l'aide*, de l'autre le principe de *non-ingérence dans ses affaires intérieures* (17). Il est dit que l'aide ne peut être accordée

(15) Un problème peut se poser dans le cas d'organisations ne groupant que des pays en voie de développement mais donnant une certaine prépondérance à certains d'entre eux. Ainsi en est-il par exemple à la Banque Africaine de Développement, où la R.A.U., l'Algérie et le Nigéria, dont les souscriptions initiales, fixées par une Annexe des statuts, atteignaient lors de la création de la Banque le double environ de celles du Maroc, du Zaïre et du Ghana et étaient près de vingt fois supérieures à celles des souscripteurs les plus faibles.

(16) L'assistance technique de la C.E.E. a un caractère particulier du fait qu'elle est donnée dans le cadre d'une association à caractère paritaire.

Sur la structure et le fonctionnement du système des Nations Unies, v. entre autres, G. Feuer, *Les aspects juridiques de l'assistance technique*, Paris, L.G.D.J., 1957, 234 p.; G. Feuer, « Une création originale des Nations Unies en matière d'assistance technique », *A.F.D.I.*, 1959, pp. 522-542 (programme OPEX); U. Kirdar, *The Structure of United Nations Economic Aid to Underdeveloped Countries*, The Hague, M. Nijhoff, 1966, repr. 1969, pp. 9-93; M. Virally, « La notion de Programme, un instrument de la coopération technique multilatérale », *A.F.D.I.*, 1968, pp. 530-553; P.M. Henry, « Une contribution positive des institutions internationales : le Programme des Nations Unies », in *25 ans de Nations Unies*, Paris, L.G.D.J., 1971, pp. 101-113; P. Berthoud, « The United Development Programme », *Journal of World Trade Law*, 1970, n° 2, pp. 155-191. P. Daillier, « La réforme du P.N.U.D., continuité et rationalisation », *A.F.D.I.*, 1971, pp. 483-512.

(17) Rés. 52 (I) et 58 (I) du 14 décembre 1946, rés. 200 (III) du 4 décembre 1948, rés. 222 A (IX) du Conseil économique et social en date du 15 août 1949, confirmée par la rés. 304 (IV) de l'Assemblée générale du 16 novembre suivant créant le Programme élargi, rés. 1240 (XIII) du 14 octobre 1958 créant le Fonds spécial. La rés. 2029 (XX) du 22 novembre 1965 donnant naissance au P.N.U.D. confirme les principes posés par les textes précédents, sauf ceux qui seraient incompatibles avec ceux qu'elle pose elle-même : mais elle vise là des questions d'organisation institutionnelle et non des principes de fond. — V. aussi

qu'aux gouvernements ou par leur intermédiaire, et seulement sur leur demande. L'octroi et les modalités de cette aide sont déterminés par voie d'accords passés entre Etats et organisations et relevant du droit international (18).

Le pouvoir d'initiative est laissé à l'Etat demandeur, à charge pour lui de faire tout le travail préalable en vue de déterminer la nature des services qui lui sont nécessaires. Par ailleurs, il est déclaré que l'assistance ne doit pas constituer un prétexte d'ingérence économique ou politique de la part de l'étranger dans les affaires intérieures du pays intéressé et ne doit être accompagnée d'aucune considération de caractère politique.

Depuis la réforme du P.N.U.D. en 1970, ces règles se conjuguent avec des directives qui prennent appui sur l'idée de *primauté de l'intérêt national* et d'adaptation de l'aide aux besoins. Par là même le rôle de la souveraineté se trouve renforcé (19).

14. — En matière financière, on doit distinguer l'aide financière proprement dite des questions monétaires.

a) L'aide financière multilatérale provient en premier lieu du groupe de la Banque mondiale, mais aussi des Banques régionales de développement, des organisations de la C.E.E. (Fonds européen de développement et Banque européenne d'investissement), auxquels on devrait ajouter le Fonds d'équipement de l'O.N.U., s'il fonctionnait de manière efficace (20).

la rés. 2810 (XXVI) du 14 décembre 1971, selon laquelle les volontaires des Nations Unies ne devraient être envoyés dans des pays qu'à la demande et avec l'approbation expresse des gouvernements bénéficiaires intéressés.

(18) Depuis 1950 en effet s'est instaurée la pratique suivant laquelle les accords — ou tout au moins les accords de base — conclus au titre du P.E.A.T. sont enregistrés au Secrétariat de l'O.N.U. et publiés par lui, ce qui suffit, semble-t-il, à leur donner le caractère d'accords internationaux.

Sur les accords passés dans le cadre du P.E.A.T., v. G. Feuer, *Les aspects juridiques de l'assistance technique*, op. cit., pp. 32-48. Sur les accords de l'O.N.U.D.I., v. A. Leriche, « La procédure contractuelle de l'O.N.U.D.I. », *A.F.D.I.*, 1972, pp. 596-602.

(19) Rés. 1688 (XXV) du 11 décembre 1970. Il est dit dans ce texte que les programmes par pays seront établis sur la base des plans nationaux de développement ou des priorités ou objectifs de développement national, que le gouvernement du pays intéressé a la responsabilité exclusive de la formulation de son plan ou de ses priorités et que chaque pays en voie de développement doit recevoir, sur sa demande, une assistance technique de l'O.N.U. ou des Institutions spécialisées pour la planification qu'il entreprendra.

(20) Pour une description générale des mécanismes de l'aide financière internationale avant 1966, v. W. Friedmann, G. Kalmanoff et R.F. Meagher, *International Financial Aid*, New York et Londres, Colombia Univ. Press, 1966, xiv-498 p. Sur l'O.N.U. et les institutions financières qui lui sont rattachées, v. Kirdar, op. cit., pp. 97-296 et les références citées. L'ouvrage de langue française le plus récent sur le groupe de la Banque mondiale est celui de R. Laval, *La Banque mondiale et ses filiales. Aspects juridiques et fonctionnement*, Paris, L.G.D.J., 1972, 323 3p. Sur les banques régionales de développement v. Moreau-Néret, *Les Banques de développement dans le monde*, Paris, Dunod, 1965, 2 vol., 504 et 500 pp.; J. White, *Regional Development Banks*, London, Overseas Development Institute, 1970, 204 p.; S.J. Rubin et al., « Foreign Development Lending, Legal Aspects », *Papers and Proceedings of a conference sponsored by the Amer. Soc. of Int. Law*, Leiden, Sijthoff, Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications Inc., 1971, 352 p. Sur le F.E.D. et la B.E.I., se reporter

Dans tous ces organismes on retrouve, explicites ou implicites, les mêmes principes : consentement de l'Etat à l'aide, manifesté notamment par le recours aux techniques conventionnelles, et principe de non-ingérence. Il suffira donc de raisonner ici sur le cas typique de la B.I.R.D. et de l'I.D.A. (21).

Le recours aux techniques conventionnelles est prévu par les statuts de la B.I.R.D. et de l'I.D.A. ainsi que par les « Conditions générales » qui réglementent les opérations de ces deux organisations. La nature de ces accords a donné lieu à de grandes controverses sur le point de savoir s'ils relèvent ou non du droit international (22). Quoi qu'il en soit, ils expriment la nécessité du consentement de l'Etat, marque même de sa souveraineté. L'idée d'adaptation de l'aide aux besoins se fait jour à travers les critiques dont la Banque a été l'objet, les projets de réforme proposés de plusieurs côtés et les efforts entrepris par la Banque elle-même pour améliorer ses méthodes et sa politique dans l'intérêt des pays en voie de développement (23).

Le principe de non-ingérence est nettement affirmé dans des dispositions statutaires des institutions du groupe de la Banque mondiale et des trois grandes Banques régionales de développement, où il ne fait qu'un avec le principe de non-discrimination, lui-même expression de l'égalité des Etats (24). L'économie générale de ces dispositions est que l'institution financière ne doit ni intervenir dans les affaires politiques des Etats, ni se laisser influencer dans ses décisions par l'orientation politique de l'Etat demandeur. Son action ne doit se fonder que sur

aux bibliographies relatives à l'association à la C.E.E., notamment à celle qui est annexée à l'ouvrage de N. Delorme, *L'association des Etats africains et malgache à la C.E.E.*, Préface de C.A. Colliard, Paris, L.G.D.J., 1972, 372 p.

(21) Dans le cadre de l'association C.E.E.-E.A.M.A., le principe de l'accord de l'Etat associé ou du groupe d'Etats associés est explicitement posé par l'article 24 de la deuxième Convention de Yaoundé. De même le protocole n° 6 relatif à la gestion des aides de la Communauté prévoit aussi la nécessité d'un commun accord entre les institutions communautaires compétentes pour l'octroi du prêt et l'emprunteur intermédiaire, c'est-à-dire l'Etat ou l'organisme de financement du développement jouant le rôle de relais entre la C.E.E. et le bénéficiaire du prêt.

(22) La matière a été très étudiée. V. principalement Adam (H.T.), « Les accords de prêt de la B.I.R.D. », *R.G.D.I.P.*, 1951, pp. 41-72 ; Salmon (J.), « Les contrats de la B.I.R.D. », *A.F.D.I.*, 1956, pp. 635-642 et *Le rôle des Organisations internationales en matière de prêts et d'emprunts*, London, Stevens and Sons, 1958, 336 p2 ; Broches (A.), « International Legal Aspects of the operations of the World Bank », *R.C.A.D.I.*, 1959-III, vol. 98, pp. 316-373 et 385-408 ; Mann (F.A.), « The Proper Law of Contracts Concluded by International Persons », *B.Y.B.I.L.*, 1959, pp. 34-57 ; Olmstead (C.J.), « Economic Development Loan Agreements », *California Law Review*, 1960, not. pp. 426-434 ; Jenks (C.W.) *The Proper Law of International Organizations*, London, Stevens and Sons, 1962, pp. 178-183 ; Kirdar (U.), *op. cit.*, pp. 128-143. Pour une mise à jour rapide, v. Lavalley (R.), *op. cit.*, pp. 201-203.

(23) V. J. Touscoz, « Le groupe de la Banque mondiale face aux exigences du développement », *Rev. belge de D.I.*, pp. 10-43 et réf. citées.

(24) Statuts de la B.I.R.D., article IV, section 10 ; de l'I.D.A., article V, section VI ; de la S.F.I., article III, section 9 ; Accord constitutif de la Banque interaméricaine de Développement, section 5 (F) ; Accord établissant la Banque asiatique de Développement, article 36 ; Accord portant création de la Banque africaine de Développement, article 38.

des considérations économiques impartialement pesées. On aperçoit immédiatement l'équivoque possible, surtout en ce qui concerne la puissante organisation qu'est la B.I.R.D. Certes, la Banque évite l'ingérence politique directe et s'en tient à une certaine neutralité, comme l'a montré le conflit qui l'a opposée à l'Assemblée générale à propos de ses prêts à l'Afrique du Sud et au Portugal. Mais dans la mesure où elle a le pouvoir de tenir compte de considérations économiques, il lui est bien difficile de séparer l'économique et le politique, d'autant que dans un grand nombre de pays en voie de développement (comme ailleurs) les orientations économiques sont liées de très près à la politique générale. Dans ces pays l'opinion informée n'est pas loin de penser que la prépondérance anglo-saxonne dans le capital et la direction de la Banque est de nature à altérer son impartialité selon que les pays demandeurs conçoivent ou non leur développement dans l'optique libérale et capitaliste qui est celle de la Banque. Depuis l'affaire du barrage d'Assouan, cette critique ne cesse d'être émise dans les pays concernés. A tort ou à raison, ils ont souvent l'impression que les contrôles — techniquement judicieux — que la Banque a le droit d'exercer dissimulent une volonté d'ingérence dont la nature n'est pas exclusivement économique.

b) En matière monétaire, il faut distinguer selon les organismes. Les problèmes ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agit d'une organisation à vocation universelle comme le F.M.I. ou d'entités plus limitées comme par exemple la zone franc.

Pour autant que nous puissions en juger, il n'existe pas dans le cadre du F.M.I. de règles spéciales protégeant la souveraineté des pays en voie de développement en tant que tels. Les règles qui, jusqu'à la crise de 1971, formaient le « code de bonne conduite » du F.M.I. s'appliquaient à tous les Etats membres, quel que fût leur degré de développement. Dans la mesure où elles entraînaient certaines limitations de souveraineté, il ne s'agissait en aucun cas d'états de dépendance dus au sous-développement. On peut même dire qu'au F.M.I. comme à la B.I.R.D. les règles générales jouent plutôt au désavantage des pays pauvres. En effet, au F.M.I. les décisions sont prises selon un système de vote pondéré qui donne la majorité des voix au groupe des Dix. La répartition des voix est déterminée en grande partie par le montant des quotes-parts des membres, qui est lui-même fonction de la position économique des Etats et de leurs réserves internationales de change (25). Il se crée donc une inégalité au profit des Etats riches, d'autant que les quotes-parts servent à déterminer non seulement la contribution financière des membres et en partie leur droit de vote, mais encore le montant des droits de tirage ou de l'allocation des D.T.S.

C'est contre cette situation que s'élèvent les pays en voie de développement. Ils demandent désormais une participation accrue au processus de prise de décision dans les institutions financières dont ils

(25) D. Carreau, *Le Fonds monétaire international*, Paris, A. Colin, 1970, pp. 31-32. V. aussi le document de la C.N.U.C.E.D. intitulé « La situation monétaire internationale. Ses incidences sur le commerce mondial et le développement », 1972 (T.D./140/Rev.1), pp. 35 et s.

sont membres (26). Cette revendication a pour but premier de compenser les inégalités dont souffrent ces pays. Mais par là même elle aboutirait à instituer une sorte de protection collective des intérêts de chacun et donc à consolider indirectement leur indépendance réelle. Il faudrait signaler également que le Fonds autorise les pays en voie de développement à déroger dans certains cas à ses règles générales.

La question de l'indépendance se pose au contraire avec netteté au sein des zones monétaires et surtout de la zone franc. Certes, l'émancipation politique a assoupli le caractère autoritaire et centralisé de ses mécanismes. Ceux-ci ont évolué vers un régime contractuel, volontaire, reposant sur une adhésion librement consentie de la part de pays disposant de leur souveraineté. Cependant les mécanismes de la zone franc entraînent une incontestable dépendance économique et monétaire des pays associés à l'égard de l'ancienne métropole (27). D'où les tendances centrifuges qui se sont fait jour jadis dans les pays d'Afrique du Nord et qui apparaissent maintenant au sein du système coopératif franco-africain et malgache issu de la Communauté : on connaît les revendications émises récemment par la Mauritanie, Madagascar et certains Etats d'Afrique noire, revendications qui tendent à la conquête d'une pleine souveraineté monétaire.

15. — Il reste à dire un mot des principes protecteurs de l'indépendance et de l'intérêt national des pays en voie de développement dans le domaine du *commerce international*. Dès 1952, l'Assemblée générale prenait position : elle déclarait que les facilités commerciales accordées à ces pays ne devaient comporter aucune condition d'ordre économique ou politique violant leurs droits souverains, y compris celui d'arrêter leurs propres plans de développement économique (28). Au fur et à mesure que se poursuit l'évolution, l'Assemblée rappelle que les accords commerciaux doivent être librement négociés et que les pays développés ne doivent pas voir restreindre leur liberté d'acheter et de vendre sur le marché le plus avantageux (29). Enfin le troisième principe général adopté par la C.N.U.C.E.D. en 1966 énonce que le droit au libre commerce est un droit souverain (30).

A ces considérations d'inspiration toute classique, la multilatéralisa-

(26) V. Rés. 2208 (XXI) du 17 décembre 1966 et surtout Rés. 2806 (XXVI) du 14 décembre 1971 dont on remarquera le ton beaucoup plus catégorique. V. aussi la Rés. 84 (III) de la Conférence de Santiago.

(27) V. R. de Saint-Légier, « La zone Franc, Mécanismes, Problèmes internationaux », *A.F.D.J.*, 1956, pp. 260-278 ; D. Carreau, *Souveraineté et coopération monétaire internationale*, Préface de C.A. Colliard, Paris, Ed. Cujas, 1970, pp. 267-268 et réf. citées ; X. de La Fournière, *La zone Franc*, Paris, P.U.F., 1971 (Coll. Que sais-je ?), 128 p. ; D. Carreau, *Le système monétaire international, Aspects juridiques*, Paris, A. Colin, 1972, pp. 149-152 et 316-320 avec réf. cit. ; B. Vinay, « La zone Franc », *R.J.P.I.C.*, 1971, n° 1, pp. 3-14.

(28) Rés. 523 (VI) du 12 janvier 1952, § 1, C. Sur la souveraineté comme concept de base du droit international économique, v. G. Schwarzenberger, « The Principles and Standards of International Economic Law », *R.C.A.D.J.*, t. 117, 1966-I, pp. 27 et s.

(29) Rés. 1421 (XIV), II, 3.

(30) *Actes*, vol. 1, p. 21.

tion du commerce international et l'irruption des pays en voie de développement sur la scène internationale ont ajouté des formes nouvelles de protection de l'indépendance. Ces pays ont manifesté une suspicion certaine à l'égard du multilatéralisme libéral, dont ils estiment qu'il ne peut valoir qu'entre pays développés (31). Ils ont donc été conduits à redonner un rôle prédominant à l'activité étatique dans la conduite du commerce international et à militer en faveur d'un « néo-bilatéralisme », tant avec les pays à économie de marché qu'avec les Etats socialistes. Il n'est pas possible de traiter ici des nombreux problèmes soulevés par ces techniques (32). On se bornera à rappeler que lorsqu'il s'agit du commerce avec les pays à économie de marché, les pays en voie de développement, tout comme les autres Etats, ont la faculté de faire usage d'*exceptions* ou de *clauses de sauvegarde* prévoyant des mesures dérogatoires pour protéger leur sécurité ou leurs intérêts fondamentaux. Elles sont insérées soit dans des accords bilatéraux, soit dans des instruments multilatéraux : en ce qui concerne ces derniers, on pense notamment aux clauses de sauvegarde des articles XI, XII, XIX, XX, XXI et XXV du G.A.T.T. et à celles qui se trouvent dans les conventions d'association à la C.E.E. (33). Il existe également des clauses de sauvegarde dans les traités économiques latino-américains (34).

(31) V. *infra*, II^e Partie. Ce problème, on le verra, est en liaison étroite avec le principe de la dualité des normes.

(32) On en trouvera une bonne analyse dans l'étude de A.S. El-Kosheri, « Le régime juridique du commerce avec les pays en voie de développement », in *Les accords de commerce international*, Colloque de l'Académie de Droit international de La Haye, Leyde, Sijthoff, 1969, pp. 85-151, v. surtout pp. 110 et s.

(33) Sur les clauses de sauvegarde figurant dans les traités bilatéraux modernes, inscrits eux-mêmes dans un ordre multilatéral « adapté », v. El-Kosheri, *op. cit.*, p. 114 et réf. citées.

Selon Th. Flory (*Le G.A.T.T.*, Paris, L.G.D.J., 1968, pp. 81 et s.), il existe dans le cadre du G.A.T.T. des dérogations d'ordre spécifique et des exceptions d'ordre général. Se classent dans la première catégorie la clause de l'article XIX visant les cas de crise de production, les exceptions des articles XX et XXI relatives à l'ordre public et à la sécurité et qui figurent depuis toujours dans les traités de commerce, celles des articles XI et XII relatives à la protection de l'agriculture et à la protection de l'équilibre de la balance des paiements, et le « waiver » ou dérogation de l'article XXV prenant en considération les circonstances exceptionnelles et constituant par conséquent une application de la clause *rebus sic stantibus*. Entrent dans les exceptions d'ordre général les deux régimes d'exception instaurés par l'article XVIII en faveur du développement économique. L'un autorise les pays en voie de développement à instituer des restrictions quantitatives pour des motifs de balance des paiements, l'autre est destiné à assurer la protection d'une branche de production déterminée.

Sur tous ces points, v. aussi l'important article d'Aleth Manin, « Les clauses de sauvegarde », *Rev. trim. de dr. europ.*, janv.-mars 1970, pp. 1-42, notamment pp. 16-19. V. aussi N. Delorme, *op. cit.*, pp. 104 et s. On peut citer comme exemples l'article 18 § 1^{er} de l'accord C.E.E.-Grèce autorisant la Grèce à réintroduire, augmenter ou établir des droits de douane dans un but de développement ; les articles 3 § 2, 7 § 2 et 26 de la deuxième convention de Yaoundé ; l'article 6 de l'accord d'Arusha avec la Tanzanie, l'Ouganda et le Kenya ; l'article 7 des accords Maroc-C.E.E. et Tunisie-C.E.E.

(34) V. par exemple l'article 13 du traité de Tegucigalpa du 10 juin 1958 (traité multilatéral de libre-échange et d'intégration économique de l'Amérique

B

16. — Avec la coopération bilatérale on aborde un domaine où les modes d'affirmation et de garantie de la souveraineté des pays en voie de développement prêtent beaucoup plus à équivoque. Au contraire de la coopération ordinaire entre pays également développés, la coopération entre pays développés et pays en voie de développement comporte toujours, par nature même, un élément d'aide qui lui confère un caractère *privilegié*. Ce caractère s'accuse encore lorsque les liens de coopération succèdent aux liens coloniaux : il se crée alors entre l'ancienne métropole et ses anciennes colonies une *association* qui peut parfois être très étroite et même revêtir un aspect systématique, comme c'est le cas pour la coopération entre la France et les Etats de l'ancienne Communauté (35). Dans ce cas, la coopération n'a pas pour but unique de contribuer au développement. Elle peut viser en même temps des objectifs économiques, culturels, politiques, stratégiques, dans lesquels l'intérêt du pays développé peut tenir autant et plus de place que celui du pays en voie de développement. Autrement dit la coopération ainsi envisagée peut, ou bien manifester la rémanence des liens de toute nature qui subsistent entre anciens colonisateurs et anciens colonisés, ou bien traduire la lutte d'influence que se livrent dans le Tiers Monde les grandes Puissances rivales.

Dans cette perspective, la question des garanties de l'indépendance est plus difficile à cerner que dans le cas de la coopération multilatérale. Il arrive en effet que le droit, en la matière, ne rende pas compte de la réalité ou n'ait qu'une prise réduite sur elle. La coopération bilatérale repose incontestablement sur la souveraineté et l'égalité juridique des parties. Elle comporte souvent des engagements contractés sur la base de la réciprocité. Mais l'inégalité de fait des deux Etats oblige à se demander si cette coopération n'entraîne pas une certaine subordination du plus faible au plus fort et si le droit intervient pour consacrer ou au contraire pour corriger cette inégalité. La recherche est rendue très difficile par la diversité des expériences, par la multiplicité des instruments et par le glissement continu qui s'opère du droit au fait, et, dans le droit lui-même, du point de vue formel au point de vue matériel.

centrale) ; les articles 23 à 26 du traité du 18 février 1960 créant l'A.L.A.L.C. ; les articles 78 à 81 du traité d'intégration subrégionale du 26 mai 1969 entre l'Equateur, la Bolivie, la Colombie, le Chili et le Pérou.

(35) V. M. Merle, « Les liens institutionnels du nouvel Etat avec l'ancienne métropole », in *Les nouveaux Etats dans les relations internationales*, Cah. de la Fond. Nat. des Sc. pol., n° 121, Paris, A. Colin, 1962, pp. 161-194. Dans le même volume, v. l'article de R. Barre déjà cité, pp. 195-233 et celui de M. Flory, « Le Maroc, la Tunisie et la France », pp. 285-319. V. aussi P. Moussa, « Décolonisateurs et décolonisés : leurs rapports économiques », in *Politiques nationales envers les jeunes Etats*, Cah. de la Fond. Nat. des Sc. pol., n° 131, 1964, pp. 137-176. M. Flory, « Décolonisation et succession d'Etats », *A.F.D.I.*, 1966, pp. 587 et s. ; P. Masson, *L'aide bilatérale : assistance, commerce ou stratégie*, Paris, P.U.F., 1967, 332 p.

17. — On partira de la constatation de base que la coopération bilatérale, dans sa physionomie actuelle, est une *relation d'Etat à Etat, régie par le droit international* (36).

D'où, comme dans la coopération multilatérale, une première garantie de la souveraineté et de l'égalité des parties : le *recours aux techniques conventionnelles*. C'est par voie d'accords internationaux qu'est organisée la coopération bilatérale, et c'est habituellement aux procédés offerts par le droit international que l'on fait appel pour le *règlement des conflits*.

Il s'agit là, évidemment, de garanties formelles. Elles n'en sont pas pour autant illusoire. Elles permettent aux pays en voie de développement de choisir leurs partenaires, de discuter les termes de l'accord en défendant leurs intérêts dans la mesure de leurs moyens, d'en demander un jour la révision ou l'adaptation et de se placer éventuellement sous la protection du droit international en cas de litige. Elles marquent que l'aide n'a pas été imposée à l'Etat bénéficiaire, mais que celui-ci a donné son consentement.

Au lendemain de l'accession à l'indépendance des Etats africains on a beaucoup insisté sur le caractère de conventions internationales des accords de coopération dans le système français. On voulait mettre en lumière la novation qui s'opérait par rapport au système colonial où la décision appartenait exclusivement à la métropole (37). Cette question

(36) Sur la coopération en tant que relation entre Etats souverains, v. les déclarations d'autorités gouvernementales françaises citées par J. Charpentier, « Pratique française du droit international », *A.F.D.I.*, 1967, p. 899 ; 1968, p. 904 ; 1969, p. 895. Sur la réciprocité dans le droit conventionnel, v. M. Virally, « Le principe de réciprocité dans le droit international contemporain », *R.C.A.D.I.*, t. 122, 1967-III, pp. 22-47. On trouvera une présentation générale du système français de coopération dans les manuels de droit d'outre-mer et de la coopération et dans l'ouvrage de M. Ligot, *Les accords de coopération entre la France et les Etats africains et malgache d'expression française*, Préface de J. Foccart, Paris, La Documentation française, 1964, 186 p. Il n'est pas possible d'indiquer ici toutes les études parues sur ces questions à l'*A.F.D.I.*, le *Recueil Penant*, la *Revue jur. et pol. indép. et coop.*, etc. Citons simplement le travail relativement récent de J. Vaudiaux, « L'évolution politique et juridique de la coopération franco-africaine et malgache », *R.G.D.I.P.*, 1970, n° 4, pp. 922-968. V. aussi, pour les caractères de la coopération pour le développement, l'important article de M. Flory, « Relations culturelles et droit international public », *A.F.D.I.*, 1971, pp. 61-84.

(37) Nombreuses références, dont on ne donne ici que quelques-unes dans l'ordre chronologique de leur publication : G. Conac et G. Feuer, « Les accords franco-malgaches », *A.F.D.I.*, 1960, pp. 861 et s. ; P. Lampué, « Les bases juridiques du système coopératif franco-africain », *Rec. Penant*, nov.-déc. 1962, pp. 657 et s. ; J. Goujon, « Les bases techniques du système coopératif franco-africain », *Rec. Penant*, nov.-déc. 1962, pp. 677 et s. ; G. Feuer, « Les accords culturels passés par la France avec les nouveaux Etats d'Afrique noire et de Madagascar », *A.F.D.I.*, 1963, pp. 892-898 ; D. Ruzié, « La coopération franco-algérienne », *A.F.D.I.*, 1963, pp. 911-922 ; M. Ligot, *Les accords de coopération*, op. cit., pp. 54 et s. ; P. Lampué, *Droit d'outre-mer et de la coopération*, 4^e éd., Paris, Dalloz, 1970, pp. 161 et s. ; J. Vaudiaux, article cité, pp. 927 et s. A propos de la coopération financière, M. Piquemal estime que le nouveau système a substitué à un « ordre juridique vertical », un « ordre juridique égalitaire d'essence internationale » (« La coopération financière entre la France et les

On peut donc affirmer que l'inégalité des parties et la souveraineté relative de l'une d'elles sont pratiquement un trait commun à tous les accords de coopération. L'aide liée n'était qu'un exemple mais on pourrait citer bien des cas où l'octroi de l'aide est subordonné à d'autres conditions, par exemple d'ordre politique ou militaire, ou à des contrôles économiques ou financiers qui peuvent entraîner parfois une véritable ingérence de l'Etat aidant dans les affaires intérieures de l'Etat aidé (43). *A fortiori* en est-il ainsi lorsque la coopération ne comporte pas seulement un élément d'aide au développement mais qu'elle « endosse », sous des formes adaptées à l'indépendance, un ensemble de liens historiques parfois très étroits (44). Dans ce cas l'ancienne métropole conserve ce que l'on a appelé des « responsabilités particulières », pouvant l'amener à exercer, par *substitution*, des tâches qui devraient normalement relever des compétences souveraines du pays aidé. Mais la situation de ce dernier, Etat à la fois nouveau et sous-développé, ne lui permet pas encore de les exercer (45). La simple lecture des accords franco-africains et malgaches de 1960-1961 suffit à montrer l'étendue de ces responsabilités. On est donc amené à conclure qu'une trop grande inégalité de droits et d'obligations oblitère nécessairement la souveraineté de la partie la plus faible. Qu'il ne puisse pas en être autrement, que l'aide soit par nature inégalitaire, qu'elle puisse même dans ces conditions contribuer au développement de l'Etat aidé, ce sont là des questions fondamentales, mais qui se discutent sur un autre plan que celui du droit.

19. — L'inégalité des Etats donne donc à la coopération un caractère dissymétrique qui est inscrit dans les faits mais que consacre le droit lui-même chaque fois qu'il donne à l'Etat aidant des avantages et des charges plus étendus que ceux de l'Etat aidé. Il ne reste plus qu'à se demander s'il existe des correctifs à une telle situation et si les pays en voie de développement peuvent invoquer des principes fondamentaux pour conquérir leur pleine indépendance ou au moins pour parvenir à une égalité plus grande dans la coopération.

Le moyen le plus radical consiste à refuser de conclure ou à dénoncer des accords de coopération réalisant une association à la fois intime et

(43) Sur les conditions de l'aide américaine (discrimination géo-politique, examen de la politique économique de l'Etat aidé, caractère souvent lié de l'aide, etc.), v. F. Luchaire, *op. cit.*, pp. 465-472. V. aussi les recommandations contenues dans le « Rapport Peterson » du 8 mars 1970. Sur l'aide des Etats communistes, ses avantages, son caractère politiquement et économiquement lié, v. F. Luchaire, *op. cit.*, pp. 486-491. V. aussi à propos de l'aide soviétique, l'article de A. Petrouchev reproduit dans *A.D.*, n° O. 1907 - O. 1908, des 7-14 juin 1968.

(44) J. Vaudiaux, article cité, *R.G.D.I.P.*, 1970, p. 931.

(45) V. p. ex. G. Fischer, « L'assistance technique de la France aux Etats nouveaux », *A.F.D.I.*, 1957, pp. 92-117 ; G. Conac et G. Feuer, article cité, *A.F.D.I.*, 1960, pp. 873 et s. ; G. Feuer, article cité, *A.F.D.I.*, 1963, pp. 901 et s. L'équivoque est particulièrement marquée lorsque des accords d'assistance technique militaire sont couplés avec des accords de défense ou lorsque la coopération économique, financière et monétaire conduit à une imbrication très étroite des souverainetés, ou encore lorsque l'ancienne métropole gère elle-même un service public dans le nouvel Etat. On va voir toutefois que de telles situations appartiennent de plus en plus au passé.

inégalitaire, et à n'accepter que des accords d'aide exclusivement ordonnés au développement du pays. Encore faut-il que le pays en voie de développement puisse se passer de l'aide, ou qu'il trouve d'autres partenaires prêts à lui consentir des conditions meilleures. Quant à la dénonciation unilatérale, elle n'est en principe licite que si elle est prévue par une disposition expresse de l'accord ou si les deux parties admettent la réadaptation du traité sur la base de la clause *rebus sic stantibus* — qui n'est elle-même reçue par l'article 62 de la convention de Vienne que sous des conditions assez restrictives.

Les adversaires de la coopération bilatérale ont tendance à ne voir dans celle-ci que volonté d'impérialisme et à considérer les accords — lorsqu'ils confèrent des prérogatives trop marquées à l'Etat aidant — comme rentrant dans la catégorie des traités inégaux. Ils invoquent alors la notion de « contrainte économique » pour fenter de faire admettre la licéité de toute mesure unilatérale destinée à rétablir la souveraineté et l'égalité de l'Etat aidé. Or, sur ce point, les esprits sont très divisés, comme l'a montré la conférence de Vienne. L'article 52 de la convention ne déclare nuls que les traités conclus sous « la menace ou l'emploi de la force en violation des principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies ». Il ne parle pas de contrainte économique (46). Par contre la « pression » économique fait l'objet d'une condamnation solennelle dans une Déclaration incluse dans l'Acte final de la Conférence (47). Mais ce texte n'a qu'une portée morale et politique (48).

A partir du moment où l'on place la discussion sur un tel plan, on peut soutenir avec autant de vraisemblance les thèses les plus opposées. Mais il est évident que le débat « juridique » se déroule alors, en réalité, sur le plan politique.

(46) L'article 52 ne serait applicable qu'en cas d'usage *illicite* de la menace ou de l'emploi de la force, et à condition surtout d'assimiler les deux notions de « force » et de « contrainte ». Par ailleurs si avec P. Reuter (*Introduction au droit des traités*, Paris, A. Colin, 1972, n° 258) on définit le traité inégal comme celui où il n'y aurait pas « équilibre réciproque d'avantages mutuels », est-ce à dire que cette catégorie se confond avec celle de « traité conclu sous la contrainte » ? Il faudrait enfin se demander si l'inégalité existant dans les accords de coopération ne profite qu'à la partie aidante, comme on l'entend dire souvent. Dans la négative, peut-on parler de traités inégaux ?

(47) Il s'agit de la « Déclaration sur l'interdiction de la contrainte militaire, politique et économique lors de la conclusion des traités ». Aux termes de la disposition principale de ce texte, la Conférence :

« 1. Condamne solennellement le recours à la menace ou à l'emploi de toutes les formes de pression, qu'elle soit militaire, politique ou économique, par quelque Etat que ce soit, en vue de contraindre un autre Etat à accomplir un acte quelconque lié à la conclusion d'un traité, en violation des principes de l'égalité souveraine des Etats et de la liberté du consentement. »

Il convient de rappeler que la Déclaration relative aux principes du droit international [Rés. 2625 (XXV)] affirme qu'« aucun Etat ne peut appliquer ni encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour caintraire un autre Etat à subordonner l'exercice de ses droits souverains et pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit ». Ce texte est repris par la résolution 3016 (XXVII) du 18 décembre 1972.

C'est surtout lorsque la coopération succédait à un système colonial que la question s'est posée. L'évolution révèle alors une série d'adaptations successives au fur et à mesure que se consolide l'indépendance des jeunes Etats. L'exemple de la coopération franco-africaine est très typique à cet égard, surtout dans le domaine culturel et financier et dans celui de l'aide en personnel (49). Tantôt cette adaptation s'est faite sans bruit comme ce fut le cas par exemple avec le Sénégal, tantôt elle a revêtu ou revêt encore un caractère plus heurté et plus spectaculaire, comme on a pu le voir en Afrique du Nord ou comme on le voit encore à propos de la Mauritanie ou de Madagascar. Ces secousses peuvent bouleverser et, à la limite entraîner la disparition du système initial. Elles ne signifient pas nécessairement la fin de la coopération. Peut-être marquent-elles simplement que celle-ci perd peu à peu son caractère privilégié et se rapproche des formes ordinaires de la coopération internationale. Là est sans aucun doute l'une des finalités profondes du droit international du développement.

C

20. — Les questions de souveraineté se présentent de manière plus complexe encore lorsque se nouent entre Etats et particuliers étrangers des rapports ayant trait au développement. Il s'agit dans la plupart des cas d'apports de capitaux privés en vue de l'investissement (50). Les

(48) Au cours de la Conférence de Vienne, dix-neuf pays en voie de développement avaient déposé un amendement ainsi libellé :

« Est nul tout traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force, et notamment par la pression économique ou politique... » etc. (A/Conf.39/C.1/L.67 (Rev. I)).

Mais ils ont renoncé à en demander la mise aux voix.

(49) Bonne analyse de détail dans J. Vaudiaux, article cité, pp. 946 et s. En ce qui concerne le Sénégal, v. les accords de coopération en matière d'enseignement supérieur du 15 mai 1964 (*J.O.R.F.*, 16 janvier 1966, pp. 468 et s.) et du 16 février 1970 (*J.O.R.F.*). Un communiqué publié le 7 avril 1971 par le Comité franco-sénégalais de l'enseignement supérieur faisait savoir que l'Université de Dakar disposerait désormais d'un corps professoral africain de statut sénégalais auquel seraient associés des universitaires rémunérés par le gouvernement sénégalais et non plus par le gouvernement français, alors que l'accord de 1970 prévoyait que la France gardait la charge provisoire de cette rémunération. Il est intéressant d'indiquer que, selon le communiqué, ces mesures ont été prises dans la double perspective, définie par le gouvernement sénégalais, de l'africanisation et de la réorientation de l'Université de Dakar, en vue de son adaptation aussi complète que possible aux besoins de la nation sénégalaise (*Le Monde*, 9 avril 1971. C'est nous qui soulignons).

(50) Il n'est pas possible de donner ici une bibliographie, même sommaire, sur cet immense problème. On se contentera d'indiquer que les principaux titres antérieurs à 1967 sont relevés dans l'annexe bibliographique de la thèse de B. Bonnamour, *Les problèmes juridiques posés par l'encouragement des investissements privés dans les pays en voie de développement*, Paris, 1967, 487 p. (multigr.). Parmi les travaux postérieurs, consulter surtout : Institut de Droit international, session de Nice, « Les conditions juridiques des investissements de capitaux dans les pays en voie de développement et des accords relatifs »,

relations qui naissent à ce propos entre l'Etat d'accueil et l'investisseur étranger peuvent présenter la plus grande ambiguïté. D'un côté, en effet, la masse représentée par l'épargne nationale augmentée de l'aide publique extérieure ne suffit pas à couvrir les énormes besoins de capitaux qu'implique le développement. D'où des politiques d'encouragement des investissements privés dans un grand nombre de pays importateurs, dans les pays exportateurs et dans les organisations internationales (51). Mais d'un autre côté, l'investissement étranger peut dans certains cas mettre en danger l'indépendance économique de l'Etat d'accueil. Ainsi en est-il lorsque celui-ci a affaire à des groupes industriels ou financiers très puissants, qui ont pu ou qui pourraient se rendre maîtres des secteurs les plus productifs de son économie (52). Nul n'ignore les critiques adressées aux grandes sociétés multinationales, dont il est si souvent question actuellement, et auxquelles on reproche, par le rapatriement des

A.I.D.I., t. 52, 1967, vol. I, pp. 402-527 et vol. II, pp. 400-463 et p. 560 ; *Les investissements privés et le développement économique des pays du Tiers Monde* (Colloque 22-24 mai 1967), Paris, Pedone, 1968, 443 p. ; P. Weil, « Problèmes relatifs aux contrats passés entre un Etat et un particulier », *R.C.A.D.I.*, t. 128, 1969-III, pp. 96-240 ; G. Kojanec, *Investimenti all'estero, Regime giuridico et garanzie internazionali*, Padoue, 1970, éd. Cedam, 194 p. ; Ph. Kahn, « Les investissements étrangers dans les pays en voie de développement », *Rec. Penant*, n° 731, pp. 115-126, n° 732 pp. 163-213 et n° 733, pp. 333-356. J.P. Béguin, *Les entreprises conjointes internationales dans les pays en voie de développement*, Préface de P. Lalive, Genève, 1972, 271 p. (Public. de l'Institut Universitaire de Hautes Etudes internationales, n° 50), chap. I^{er}, pp. 7-56. V. aussi les « Chroniques de droit international économique » de l'*Annuaire français de droit international*.

(51) Sur ce premier aspect, qui ne concerne pas directement la souveraineté des pays importateurs, il suffit de rappeler que l'O.N.U., l'O.C.D.E., la B.I.R.D., la C.N.U.C.E.D. et les organisations régionales ne cessent d'apporter la plus grande attention aux problèmes de l'encouragement et de la garantie des investissements. Un des textes les plus significatifs à cet égard est la résolution 824 (IX) du 11 décembre 1954 où l'Assemblée générale énonce toute une série de mesures à prendre par les pays intéressés. V. aussi les développements et les recommandations du rapport Pearson (*Vers une action commune pour le développement du Tiers Monde*, Paris, Denoël, 1969, pp. 140-173). Mises à jour périodiques de la questions dans les « Chroniques de droit international économique » de l'*A.F.D.I.*

On consultera avec intérêt certaines publications d'organisations internationales. V. en particulier la publication de l'O.N.U. intitulée : *Les investissements étrangers dans les pays en voie de développement*, 1968 (n° de vente F.68.11.D.2). En ce qui concerne l'O.C.D.E., v. les « Examens », annuels du C.A.D. et les deux publications suivantes : *Mesures fiscales pour encourager les investissements privés dans les pays en voie de développement*, Rapport du Comité fiscal de l'O.C.D.E., Paris, 1965, 129 p. et *Investir dans le Tiers Monde, mesures d'incitation en faveur des investissements privés dans les pays en voie de développement*, nouvelle édition mise à jour, Paris, 1972, 120 p., not. pp. 109 et s.

L'ouvrage de W. Friedmann et R.C. Pugh donne un aperçu de la législation de 40 pays mais, publié en 1959, il est complètement dépassé à l'heure actuelle (*Legal Aspects of Foreign Investment*, London, Stevens, 1959, 812 p.).

On ne rappellera que pour mémoire les travaux de la B.I.R.D. et la convention du 18 mars 1965, ainsi que les travaux très connus qui leur ont été consacrés (G. Delaume, M. Amadio, « Actes du Colloque tenu en 1968 à Dijon par la Société française de droit international », etc.).

(52) V. les exemples cités par J.P. Béguin, *op. cit.*, pp. 35-36.

bénéfices et par l'usage de pratiques commerciales restrictives, d'opérer une véritable ponction sur la substance économique des pays hôtes et de freiner leur développement (53). Ces reproches sont aggravés par le fait qu'en cas de litige, les Etats dont relèvent les investisseurs, quel que soit le critère de rattachement retenu, peuvent leur accorder leur protection diplomatique en vertu des règles classiques du droit international. D'où, de la part des pays en voie de développement, une hostilité certaine aux principes traditionnels du respect des droits acquis, du standard minimum, et même des règles générales de la responsabilité internationale ; et une tendance à opposer à ces constructions qui paraissent définitives des conceptions novatrices et contestataires prenant appui sur la théorie de la souveraineté sur les ressources naturelles. Il en résulterait qu'un Etat, seul juge de ses impératifs nationaux en matière de développement, peut faire librement usage de toutes ses prérogatives souveraines pour prendre le contrôle des activités étrangères s'il l'estime nécessaire.

21. — Après des années de discussions et de controverses, il semble qu'actuellement le droit souverain de l'Etat de contrôler les activités étrangères sur son territoire ne soit plus contesté. Par contre l'accord ne règne pas sur les conditions dans lesquelles ce droit doit pouvoir s'exercer.

Tout a été dit sur ces questions et il n'est pas utile de les reprendre ici dans le détail. On se contentera de rappeler sommairement les moyens dont peuvent user les pays en voie de développement pour garantir ou acquérir leur pleine indépendance à l'égard des investisseurs étrangers. On va voir d'ailleurs qu'en cette matière les solutions sont loin d'être parfaitement claires et satisfaisantes.

22. — Si l'on considère d'abord le droit applicable aux rapports entre l'Etat et l'investisseur, les techniques utilisées (loi interne, droit international, droit propre du contrat) sont à la fois protectrices et limitatives de la souveraineté de l'Etat d'accueil (54). Si l'investissement

(53) V. p. ex. Rés. 73 (III) de la Conférence de Santiago-du-Chili, et Rés. 1721 (LIII) du Conseil économique et social en date du 28 juillet 1972 et réf. indiquées. Très révélatrices également sont les opinions individuelles des juges Ammoun et Padilla Nervo dans l'affaire de la Barcelona Traction.

Parmi les récents travaux d'ordre général sur les sociétés multinationales, v. R. Vernon, « The multinational enterprise : power versus sovereignty », *For. Aff.*, 49 (4) July 1971, pp. 736-751 ; P. Laurent, « Firms multinationales », *Projet*, sept-oct. 1971, pp. 897-943 ; « The multinational corporations and World Economic Development », *A.J.I.L., Proceedings*, sept. 1972, pp. 14 et s.

(54) Exposé des problèmes généraux dans J.N. Hyde, « Economic Development Agreements », *R.C.A.D.I.*, t. 105, 1962-I, pp. 271-374 ; E.I. Nwogugu, *The Legal Problems of Foreign Investment in Developing Countries*, Préface de B.A. Wortley, Manchester, Manchester Univ. Press, 1965, xxv-320 p. ; G. Cohen-Jonathan, *Les concessions en droit international public*, thèse, Paris, 1966, 672 ff. (multigr.) ; G. Delaume, « Des stipulations de droit applicable dans les accords de prêt et de développement économique », *R.B.D.I.*, 1968, pp. 344 et s. ; M. Pallière, « Le contrat d'investissement dans les pays en voie de développement », in *Les investissements et le développement économique*, op. cit., pp. 123 et s. ; P. Weil, op. cit., *R.C.A.D.I.*, 1969-III, *passim* ; Ph. Kahn, article cité, *Rec. Penant*, 1971.

relève de la loi interne, la souveraineté de l'Etat est pleine et entière, sous réserve d'une mise en jeu de sa responsabilité internationale. Les privilèges que la loi peut accorder aux investisseurs s'analysent juridiquement en des actes d'auto-limitation (55). Mais il est connu que la soumission d'une société étrangère à la loi nationale ne signifie pas que l'Etat d'accueil la contrôle effectivement. Elle peut donc malgré tout échapper en fait à sa souveraineté.

Si l'investissement s'effectue par la voie d'une convention internationale ou « transnationale », les deux parties traitent *inter pares*. La souveraineté de l'Etat se trouve donc protégée (56). Mais, comme dans la coopération interétatique bilatérale, l'égalité formelle se double d'une inégalité réelle génératrice d'insatisfaction et grosse de tensions (57). On pourrait alors penser que le recours à l'arbitrage, quand il est prévu, représente une garantie pour l'Etat d'accueil. Mais très souvent il n'est pas ressenti comme tel. Dans les pays en voie de développement on y voit plutôt une technique de protection des investisseurs et un moyen pour ceux-ci et pour les pays développés de maintenir un droit que les pays en voie de développement n'acceptent que de mauvaise grâce et par lequel certains ne se sentent pas réellement engagés. D'où la tendance à refuser l'arbitrage et à lui préférer soit la négociation, soit des mesures unilatérales manifestant la volonté des Etats de régler les conflits dans le cadre de leur souveraineté.

23. — En second lieu, il est admis à l'heure actuelle que l'Etat a le droit de déterminer souverainement les conditions dans lesquelles les étrangers pourront participer au développement par des apports en capitaux et en personnel. Ces conditions peuvent être favorables ou au contraire restrictives. Pendant longtemps, la tendance a été dans le sens de l'ouverture, comme on peut le voir par exemple dans les codes d'investissements promulgués par les pays africains francophones après leur accession à l'indépendance (58). Aujourd'hui, au contraire, certains Etats ou groupes d'Etats manifestent une nette propension à soumettre les investissements étrangers à des conditions sévères : c'est le cas de l'Algérie et des pays du Groupe Andin (59).

(55) Exemples dans Nwogugu, *op. cit.*, pp. 39-54 et Bonnamour, thèse citée, pp. 31-68. Il peut s'agir d'exonérations fiscales ou douanières, de réévaluation d'actifs, de facilités pour le rapatriement des capitaux et des bénéfices, etc.

(56) V. les réflexions de P. Weil, *op. cit.*, *passim*, et notamment pp. 103 et s., 111, 194.

(57) Les contrats peuvent en effet prévoir au profit des investisseurs des avantages ou des privilèges dont l'ampleur donne la mesure de la liberté réelle de l'Etat d'accueil. V. Nwogugu, *op. cit.*, pp. 119-197.

(58) Affirmation à nuancer si on entre dans une analyse plus approfondie. Les codes les plus favorables exigent en effet que l'investissement concoure au développement économique, entraîne la création d'une activité nouvelle etc. Les Etats africains marquent donc leur détermination d'exercer leur contrôle sur les investissements étrangers. V. Ph. Kahn, « Problèmes juridiques de l'investissement dans les pays de l'ancienne Afrique française », *J.D.I.*, 1965, pp. 338-390 ; J.C. Gautron, « Les conventions d'établissement conclues par le Sénégal avec des entreprises », *A.F.D.I.*, 1968, pp. 654-670.

(59) V. K. Belkacem, « Le code des investissements privés en Algérie », *R.J.P.I.C.*, 1972, n° 3, pp. 299-332 (commentaire de l'Ord. du 15 septembre 1966).

En d'autres temps, on eût peut-être discuté de la licéité internationale de mesures d'exclusion ou de discrimination prises à l'égard des entreprises étrangères. On eût apprécié ces mesures au regard de la règle du standard minimum ou au moins de celle du traitement national. A l'heure actuelle on a bien l'impression que la conception qui l'emporte est celle d'une souveraineté entendue de plus en plus de façon exclusive et rigide. Les seules limites qui subsistent peut-être sont que l'Etat doit éviter l'abus de droit et le détournement de pouvoir, respecter les droits internationaux de l'homme et (?) ne pas pénaliser les investisseurs à raison de leur nationalité (60).

C'est cette conviction que reflètent de plus en plus les résolutions de l'O.N.U. et de la C.N.U.C.E.D. et surtout le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. On y voit la théorie de la souveraineté sur les ressources naturelles jouer le rôle moteur dont nous parlions précédemment. La Déclaration de 1962 admettait encore que les droits souverains de l'Etat trouvaient leur limite dans le droit international (61). Le Pacte pose le principe que les droits qu'il énonce sont garantis sans discrimination aucune. Mais, *par exception*, il autorise les pays en voie de développement, à déterminer eux-mêmes dans quelle mesure ils garantiront ces droits aux non-ressortissants. Ils n'auront plus à tenir compte que « des droits de l'homme » et de « leur économie nationale » (62). Du droit international il n'est plus question. Le pouvoir d'établir des discriminations ferait donc partie désormais du domaine réservé...

La résolution sur la Stratégie s'efforce d'équilibrer les intérêts en présence mais marque elle aussi que les investissements doivent être compatibles avec les objectifs du développement national (63). La Confé-

Sur le régime très strict adopté en matière de réglementation des investissements étrangers par la Commission du Marché Commun Andin, v. P. Schliesser et S. Volnay, « Régime des investissements étrangers à l'intérieur du Marché Andin », *J.D.I.*, 1972 et C.T. Oliver, « The Andean Foreign Investment Code », *A.J.I.L.*, 1972, n° 5, pp. 763-784.

(60) V. J. Charpentier, « De la non-discrimination dans les investissements », *A.F.D.I.*, 1963, pp. 35-63.

(61) Rés. 1803 (XVII), 1.2 : « Dans le cas où une autorisation sera accordée, les capitaux importés et les revenus qui en proviennent seront régis par les termes de cette autorisation, par la loi nationale en vigueur et par le droit international ».

(62) Article 2 :

« 1. »

2. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés sans discrimination aucune... » etc.

3. Les pays en voie de développement, compte dûment tenu des droits de l'homme et de leur économie nationale, peuvent déterminer dans quelle mesure ils garantiront les droits économiques reconnus dans le présent Pacte à des non-ressortissants. »

(63) Rés. 2626 (XXV), § 50.

rence de Santiago reconnaît aux Etats le droit souverain de prendre des mesures en ce sens, y compris celui de limiter l'exportation des bénéfices (64).

24. — Ce qui vient d'être dit s'applique de manière semblable aux activités étrangères une fois établies sur le territoire. Deux problèmes doivent être au moins évoqués : celui du pouvoir de modification unilatérale du contrat par l'Etat hôte ; celui du droit de contrôle que celui-ci peut revendiquer à l'égard des entreprises étrangères ou des entreprises conjointes.

Il arrive qu'un Etat fasse usage de ses prérogatives de souveraineté pour modifier unilatéralement un contrat ou le résilier avant le terme prévu. D'où l'opposition bien connue entre la thèse de l'intangibilité absolue du contrat sur la base de la règle *Pacta sunt servanda* ou sur celle du respect des droits acquis, et la thèse dite de la « mutabilité essentielle », selon laquelle l'engagement pris par l'Etat de ne pas modifier le contrat ne doit pas entraver sa liberté d'action s'il agit de bonne foi et dans un intérêt public (65). Les juristes sont partagés. La bonne solution consiste, semble-t-il, à admettre que l'Etat puisse agir en tant que souverain pour modifier ou résilier le contrat, mais qu'il doit sauvegarder l'équilibre contractuel en accordant une compensation adéquate (66).

Quant aux contrôles que l'Etat peut vouloir exercer, ils dépendent évidemment de sa législation et des termes des conventions passées avec les investisseurs. La nature et l'étendue des contrôles peuvent être prévues d'avance ou au contraire déterminées après la réalisation de l'investissement, soit par accord entre les partenaires, soit unilatéralement par l'Etat. Il semble admis de plus en plus que celui-ci possède tous pouvoirs pour exercer les contrôles les plus divers sur les activités étrangères. Ces contrôles peuvent être légers ou rigoureux, ils peuvent aller de la simple obligation pour l'investisseur de présenter un rapport annuel jusqu'à l'exercice par l'Etat de pouvoirs de surveillance dans la gestion elle-même. Certains Etats estiment que le moyen le plus sûr de s'assurer un véritable contrôle de l'entreprise est d'y prendre des participations majoritaires (67). Mais c'est déjà aborder la forme extrême du contrôle : la nationalisation.

25. — Les pays en voie de développement, ou plus exactement certains d'entre eux, recourent de plus en plus à l'expropriation et à la nationalisation totale ou partielle des entreprises étrangères opérant sur

(64) Rés. 56 (III), § 1^{er}, du 19 mai 1972. Jadis, l'Assemblée générale de l'O.N.U. se bornait à recommander le réinvestissement volontaire des bénéfices.

(65) P. Weil, « Problèmes relatifs aux contrats... », *op. cit.*, pp. 206 et s. Pour une analyse approfondie des deux thèses en matière de concessions internationales, v. G. Cohen-Jonathan, thèse citée, pp. 390 et s.

(66) P. Weil, *op. cit.*, pp. 214, 217 et réf. citées ; G. Cohen-Jonathan, *op. cit.*, p. 413.

(67) V. Ph. Manin, *Le droit international de la production de pétrole*, Cours I.H.E.I., 1970-1971 ; J.P. Béguin, *op. cit.*, pp. 107 et s.

leur territoire. Ces mesures de dépossession sont prises le plus souvent pour des raisons qui mêlent l'idéologie politique à celle du développement (68).

Cependant il est incontestable que l'on s'appuie de plus en plus sur l'argument des nécessités du développement pour justifier l'extension croissante des droits des Etats en matière de nationalisation.

Il n'est pas dans notre propos de reprendre ici tout le problème de la nationalisation en droit international, qui a fait l'objet de nombreuses études (69). Bornons-nous à rappeler que le droit de nationaliser n'est plus discuté et qu'il est considéré comme un des attributs de la souveraineté. Mais la théorie de la souveraineté sur les ressources naturelles, telle qu'elle est interprétée maintenant aux Nations Unies et dans un grand nombre d'Etats du Tiers Monde, oblige à se demander si ce droit connaît encore des limites (70).

(68) Laissant de côté les travaux bien connus relatifs à la nationalisation des pétroles iraniens et à celle du canal de Suez, on citera principalement les études suivantes : M. Domke, «Indonesia nationalizations before foreign courts», *A.J.I.L.*, 1960, pp. 305 et s.; G. Garreau de Loubresse, «Les nationalisations cubaines», *A.F.D.J.*, 1961, pp. 215-228; H. Thierry, «La cession à la Tunisie des terres des agriculteurs français», *A.F.D.J.*, 1963, pp. 933-952; J.A. Stoll, «Quelques aspects internationaux de la réforme agraire en Colombie», *A.F.D.J.*, 1965, pp. 192-204; P. Juillard, «L'arrêt Banco nacional de cuba c/ Sabbatino», *R.B.D.J.*, 1965, pp. 205-229; C.F. Amerasinghe, «L'expropriation des compagnies pétrolières de Ceylan et le droit international», *R.G.D.I.P.*, 1965, n° 2, pp. 395-428; A. Bockel, «Les aspects internationaux de la loi tunisienne du 12 mai 1964 portant nationalisation des terres à vocation agricole», *R.G.D.I.P.*, 1967, n° 1, pp. 63-109; A. El-Kocher, «Les nationalisations dans les pays du Tiers Monde devant le juge international», *R.G.D.I.P.*, 1967, pp. 243-275; R. Kovar, «La «congolisation» de l'Union minière du Haut-Katanga», *A.F.D.J.*, 1967, pp. 742-782; E.F. Mooney, «Foreign Seizures : Sabbatino and the «Act of state» Doctrine», *A.J.I.L.*, 1968, n° 3, pp. 800 et s.; P. Verwilghem, «Les principaux aspects juridiques de la nationalisation de l'Union minière du Haut-Katanga», *R.B.D.J.*, 1970, pp. 104-164; P. Manin, «Le différend franco-algérien relatif aux hydrocarbures», *A.F.D.J.*, 1971, pp. 147-169; J. Touscoz, «La nationalisation des sociétés pétrolières françaises en Algérie et le droit international», *R.B.D.J.*, 1972-2, pp. 482-502; S. Sur, «Aspects juridiques du différend pétrolier franco-algérien : la position algérienne», *Ann. Afr. nord.*, 1971, pp. 233-265; P. Juillard, «Les nationalisations chiliennes», *A.F.D.J.*, 1972, pp. 672-682.

(69) Parmi les travaux généraux publiés depuis 1960, v. surtout L. Lucchini, *Expropriations et nationalisations en droit international public*, thèse, Paris, 432 p. (multigr.); G. White, *Nationalization of Foreign Property*, London, Stevens, 1961, 277 p.; G. Fouilloux, *La nationalisation et le droit international public*, Paris, L.G.D.J., 1962, 477 p.; S. Petré, «La confiscation des biens étrangers et les réclamations internationales auxquelles elle peut donner lieu», *R.C.A.D.I.*, t. 109, 1963-II, pp. 492-571; P. de La Pradelle, «Les effets internationaux des nationalisations», Rapport complémentaire, *Annuaire de l'I.D.J.*, session de Nice, 1967, t. 52-I, pp. 656-711.

(70) H. Baade se pose la question de savoir si, à la limite, la souveraineté sur les ressources naturelles ne conduit pas à reconnaître aux pays en voie de développement toute liberté pour nationaliser tous investissements étrangers, pour tout but qu'ils jugent approprié. («Permanent Sovereignty over natural Wealth and Resources», in *Essays on Expropriations*, ed. by R.S. Mc-

a) On a longtemps soutenu que les nationalisations ne devaient pas être arbitraires ni discriminatoires. Aux termes de la résolution 1803 (XVII), elles devaient «se fonder sur des motifs d'utilité publique, de sécurité ou d'intérêt national, reconnus comme primant les simples intérêts particuliers ou privés, tant nationaux qu'étrangers». Etaient considérées comme irrégulières au regard du droit international celles qui visaient par exemple les nationaux d'un seul pays avec l'intention manifeste de nuire à ce dernier (71). A l'heure actuelle les opinions divergent : face à ceux qui défendent l'autonomie du droit, le respect des engagements et celui des droits acquis, il y a ceux qui, sous l'influence de poussées nationalistes ou socialisantes — souvent conjuguées d'ailleurs — estiment que la lutte contre l'emprise économique étrangère est la première condition du développement et qu'elle justifie toute nationalisation, même discriminatoire. On touche là à l'un des points les plus sensibles dans la crise du droit international contemporain.

b) On discute aussi sur les conditions concrètes de la nationalisation, notamment quant à l'indemnisation et à la procédure.

N'est considérée en principe comme licite que la nationalisation qui s'accompagne d'une indemnisation. Le refus d'indemniser est constitutif d'une spoliation de nature à engager la responsabilité internationale de l'Etat.

La plupart des pays du Tiers Monde ayant effectué des nationalisations ont accepté le principe de l'indemnisation. Mais en théorie comme en pratique les désaccords réapparaissent sur le montant et les modes de calcul et de versement de l'indemnité. On connaît la querelle entre ceux, gouvernements ou juristes, qui s'en tiennent au principe de l'indemnité «préalable» ou au moins «prompte, effective et adéquate» et ceux qui n'acceptent qu'une indemnité «équitable» ou «raisonnable», dont en outre le versement peut n'être prévu que postérieurement à la prise de possession. Par ailleurs, même lorsque les parties sont d'accord sur le principe d'une indemnité «équitable», elles ne conçoivent pas toujours l'équité de la même façon. Certains gouvernements invoquent l'état de sous-développement de leur pays en même temps que l'exploitation étrangère pour donner une interprétation restrictive de la notion (par exemple quant au mode d'estimation de la valeur des biens) ou pour prendre des mesures destinées à réduire ou à annuler leurs versements : déductions au titre de créances fiscales ou du fait de bénéfices jugés excessifs, interdictions ou limitation du rapatriement résultant de la législation sur le contrôle des changes etc. Il y a là les sources d'un contentieux d'autant plus aigu que l'opposition des thèses juridiques ne fait que traduire des oppositions d'intérêts économiques et de conceptions politiques.

Il en est de même de l'aspect procédural des nationalisations. Le montant de l'indemnité doit-il être fixé contradictoirement ? Peut-il résulter d'une décision unilatérale de l'exécutif qui procède à la nationalisation ?

(71) Ch. Rousseau a parlé à ce propos de «nationalisations punitives»

lisation ? De quels recours dispose alors le créancier ? La règle normale est qu'en cas de controverse on doit d'abord épuiser les voies de recours internes. C'est la solution préconisée par la résolution 1803. Le même texte porte que toutefois le différend devrait, sur accord des Etats souverains et autres parties intéressées, être soumis à l'arbitrage ou à un règlement judiciaire international (72). L'alternative est donc offerte entre règlement national et règlement international. Mais il semble bien que nombre de pays nationalisateurs aient de plus en plus tendance à exiger le recours exclusif à leurs juridictions internes avec parfois, par résurgence de la clause Calvo, une renonciation des intéressés à la protection diplomatique. Mais qu'en sera-t-il si les procédés utilisés par le gouvernement nationalisateur se révèlent arbitraires ou si les techniques juridictionnelles offertes aux requérants débouchent sur un déni de justice ? Inversement, la théorie des « mains propres » doit-elle jouer en présence de bénéfices manifestement excessifs et causant un préjudice à l'économie du pays, ou lorsqu'il apparaît sans conteste que les arriérés fiscaux dus par les entreprises nationalisées compensent partiellement ou totalement ou même dépassent le montant de l'indemnité de nationalisation ?

C'est peut-être pour ces raisons, et aussi pour maintenir des liens de coopération mutuellement profitables, que les diverses parties intéressées préfèrent recourir à la négociation plutôt qu'au règlement judiciaire, pour résoudre le litige. Il n'en reste pas moins que, sauf l'acceptation générale du principe de l'indemnisation, les questions juridiques fondamentales n'ont pas encore trouvé de solutions satisfaisantes. Il est admis que l'Etat nationalisateur doit agir dans le respect de sa loi interne et du droit international. Encore faut-il que la première offre une certaine sécurité et que le second soit fixé avec précision et observé de bonne foi.

II

26. — L'aide au développement implique par sa nature même l'idée de solidarité internationale. Solidarité morale d'abord, inscrite dans la conscience des hommes et alimentée par toutes les grandes doctrines inspiratrices des diverses civilisations. Cette inspiration éthique est sous-jacente dans les résolutions des Nations Unies et dans de nombreux traités d'assistance et de coopération. Mais la mentalité des peuples et des gouvernants et la nature de la société internationale sont telles qu'une idée morale, si noble soit-elle, ne saurait à elle seule donner naissance à des principes et à des institutions juridiques comme ceux qui existent dans le domaine du développement. En réalité, — et sans nier aucune l'influence du facteur éthique — ce sont essentiellement des préoccupations politiques et économiques qui ont engendré les systèmes internationaux de développement. La solidarité qu'ils instaurent est donc

(72) V. S. Petrén, *op. cit.*, pp. 560-570.

une *solidarité de fait*, exigée par les pays en voie de développement, acceptée bon gré mal gré et avec bien des réserves par les pays développés. C'est en ce sens qu'il faut l'entendre ici. Comme beaucoup d'autres concepts en notre matière, elle a donc un caractère paradoxal : l'accord règne sur le principe, mais dès lors qu'il s'agit de déterminer son contenu et les moyens de le mettre en œuvre, surgissent des oppositions de doctrines ou d'intérêts qui en rendent la réalisation effective très difficile.

Ce n'est pas à dire que cette solidarité soit restée cantonnée dans le ciel des idées pures. Depuis 1945, l'idée ne cesse de faire son chemin et de s'incarner sur le plan normatif comme sur le plan opérationnel dans des mécanismes de plus en plus perfectionnés. Certes, devant ces mécanismes, un juriste de stricte obédience peut avoir de légitimes réactions d'insatisfaction. Mais il est significatif de constater qu'au fil des ans ce qui n'était d'abord qu'intuitions vagues, générales et embryonnaires a pris la forme de recommandations de plus en plus précises assorties peu à peu de véritables techniques de régulation et d'exécution. Beaucoup reste encore à faire, mais beaucoup a déjà été fait, et ce n'est pas sans raison qu'un des auteurs les mieux informés sur ces questions a pu voir là l'ébauche de transformations très profondes du système des Nations Unies et finalement de la société internationale tout entière (73).

27. — La Charte des Nations Unies fait une place importante à la coopération économique et sociale et c'est sur ses dispositions que se fondent tous les principes qui commandent actuellement le schéma général de la solidarité internationale pour le développement. Du Préambule, de l'article 1^{er} et des articles 55 et suivants, il ressort que le « progrès économique et social de tous les peuples » est une de ces fins communes pour la réalisation desquelles les Etats membres associent leurs efforts. Pour cela ils s'engagent à agir tant conjointement que séparément avec l'Organisation et celle-ci accomplit sa tâche en coordination avec les Institutions spécialisées.

28. — Dès la mise sur pied des premiers programmes d'aide, le *principe de coordination* apparaît comme l'un des moteurs du mécanisme complexe qui se met en place (74). Il continuera par la suite à garder toute son importance, comme le montre la discussion sur la « capacité du système des Nations Unies pour le développement », illustrée par le rapport Jackson, la réforme du P.N.U.D. et certaines des résolutions récentes de l'Assemblée générale (75). Mais ce principe concerne essentiellement les relations entre organisations internationales. Au niveau des Etats on en est resté longtemps à des opérations ponctuelles ou sectorielles, sans planification à l'échelon national ni intégration de l'action

(73) M. Virally, *L'Organisation mondiale*, *op. cit.*, pp. 354 et 405-407.

(74) V. C.W. Jenks, « Co-ordination : A New Problem of International Organization », *R.C.A.D.I.*, t. 77, 1950-II, pp. 157-301.

(75) Rés. 2688 (XXV) du 11 décembre 1970 et 2815 (XXVI) du 14 décembre 1971. V. M. Flory, « Les Nations Unies en quête d'un système capable (Le Rapport Jackson) », *J.D.I.*, 1972, n° 2, pp. 197-212, et P. Daillier, article cité, *A.F.D.I.*, 1971.

internationale. Peu à peu cependant l'idée s'est fait jour que, pour être efficace, le développement devait devenir une *entreprise commune de toute la collectivité internationale, assortie d'une équitable distribution de responsabilités*. C'est ce qui apparaît d'abord dans les *principes généraux* appelés à régir la solidarité ainsi conçue, ensuite dans le mode très particulier d'aménagement de la solidarité commerciale que constitue le *principe dit de la dualité des normes*. Les premiers ne consistent pour l'instant qu'en des directives non obligatoires. On se bornera à en donner un aperçu rapide (A). Au contraire le second a commencé à s'incarner dans des règles spécifiques et positives, qui remettent en question les conceptions classiques de l'égalité et de la solidarité : son importance appelle un examen plus technique et plus approfondi (B).

A

29. — C'est essentiellement dans la résolution sur la Stratégie que se trouvent actuellement récapitulés, explicitement ou implicitement, les grands principes illustrant l'idée de solidarité *universelle* en matière de développement.

Cette idée avait déjà présidé au lancement de la première décennie (76). Elle avait été adoptée en 1964 par la C.N.U.C.E.D. (77). La résolution sur la Stratégie confirme cette évolution (78). Elle commence par rappeler qu'il s'agit d'un « effort majeur entrepris à l'échelle mondiale » et que cet effort a pour but de « concrétiser l'engagement solennel » pris lors de la proclamation de la première décennie. Elle énonce alors que :

« Le progrès économique et social est une responsabilité commune que partage la collectivité internationale tout entière. »

Puis, après avoir indiqué les buts et objectifs de la Stratégie, elle explicite le contenu de la solidarité dans un paragraphe très important qui précède l'exposé détaillé des mesures à prendre par les Etats :

(76) La résolution 1715 (XVI) du 19 décembre 1961 présentait la première décennie comme une « période de collaboration accrue de tous les peuples en faveur de ceux qui vivent dans les pays peu développés » (c'est nous qui soulignons).

(77) Quatrième Principe général (*Actes*, vol. 1, 21) : « Le développement économique et le progrès social doivent être la préoccupation commune de toute la communauté internationale... En conséquence, tous les pays s'engagent à appliquer... des politiques destinées à accélérer la croissance économique dans le monde entier et, en particulier, à favoriser dans les pays en voie de développement un taux de croissance compatible avec la nécessité d'augmenter substantiellement et régulièrement le revenu moyen afin de réduire l'écart entre le niveau de vie des pays en voie de développement et celui de pays développés ».

(78) Rés. 2626 (XXV), §§ 2, 10 et 19. Sur l'ensemble de ces problèmes, v. M. Virally, « La deuxième décennie », article cité *A.F.D.I.* 1970 et *L'Organisation*.

« Les buts et objectifs ci-dessus appellent de la part de tous les peuples et de tous les gouvernements un effort continu pour favoriser le progrès économique et social dans les pays en voie de développement en formulant et en appliquant un ensemble cohérent de mesures de politique générale. Animés d'un esprit d'association et de coopération constructives fondées sur l'interdépendance de leurs intérêts et visant à favoriser une division internationale du travail rationnelle, et soucieux aussi de marquer leur volonté politique et leur détermination collective d'atteindre ces buts et objectifs, les gouvernements, individuellement et conjointement, proclament solennellement leur résolution d'adopter et d'appliquer les mesures qui sont énoncées ci-après. »

L'essentiel de la Stratégie est dans ces quelques lignes. Elle engage l'ensemble des Etats dans la plus vaste entreprise de coopération jamais conçue à l'échelle internationale.

Mais la résolution ne se borne pas à proclamer simplement le principe d'une solidarité universelle. Fruit d'une réflexion approfondie et préparée par d'importants travaux, elle insiste sur deux idées qui s'incarnent elles-mêmes en une longue série de mesures concrètes et qui donnent ainsi au principe général une armature précise et détaillée : l'idée d'*action concertée* et celle de *stratégie globale*.

L'idée d'action concertée se trouvait déjà énoncée en 1960 et 1961 (79). Jusque-là, en effet, les actions en faveur du développement s'étaient déroulées de manière quelque peu anarchique (80). En introduisant le principe d'une concertation, on faisait un premier pas vers une organisation plus rationnelle. Avec l'idée de stratégie globale, on va plus loin : la rationalisation s'étend non seulement à l'ensemble des Etats et des organisations internationales, mais également à toutes les catégories d'opérations de développement (81). C'est pourquoi la résolution sur la Stratégie parle d'un « ensemble cohérent de mesures ».

Les promoteurs de la Stratégie se montrent donc résolument partisans d'une planification générale du développement. Cette planification doit s'effectuer aussi bien à l'échelon national qu'à l'échelon international, et, bien avant l'adaptation de la stratégie, on trouve des recommandations en ce sens dans de nombreuses résolutions des Nations Unies (82).

(79) L'expression se trouve dans la résolution 1515 (XV) du 15 décembre 1960 et dans la résolution 1710 (XVI) du 19 décembre 1961.

(80) Nous suivrons ici de près les analyses de M. Virally (« La deuxième décennie », art. cité, *A.F.D.I.*, 1970, et *L'Organisation mondiale*, op. cit., pp. 314 et s.) et de M. Flory, « Les Nations Unies en quête d'un système capable », article cité, *J.D.I.*, 1972, n° 2, pp. 199 et s.

(81) L'idée de stratégie globale doit beaucoup aux travaux de l'ancien Secrétaire général de la C.N.U.C.E.D., le Dr. R. Prebisch. V. *Vers une stratégie globale du développement*, Rapport du Secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, T.D./3/Rev.1, 1968, 79 p.

(82) La résolution 521 (VI) du 12 janvier 1952 parle déjà de « développement intégré » et estime qu'il est nécessaire « d'étudier tous les aspects du développement économique d'une façon suivie, complète et systématique afin

La création en 1965 du Comité de la Planification du Développement a donné une impulsion supplémentaire à ce mouvement, qui n'a cessé de s'accroître jusqu'en 1970, année où ont été adoptées à la fois la Stratégie pour la deuxième décennie et la réforme du P.N.U.D. instaurant la programmation par pays (83). A la coordination de l'action des organisations internationales s'ajoute donc désormais celle des activités étatiques. On veut faire triompher le volontarisme sur les théories du laisser-faire et de la spontanéité (84).

La solidarité universelle apparaît ainsi comme une solidarité organisée selon un « schéma directeur » : c'est ce qui fait son intérêt et son originalité. Ce « schéma directeur » montre nettement la distribution des responsabilités entre les différents groupes d'Etats intéressés. On y retrouve d'ailleurs tous les grands thèmes lancés depuis longtemps dans les diverses instances de l'O.N.U. et à la C.N.U.C.E.D.

30. — L'idée dominante est que les objectifs globaux fixés et quantifiés par la résolution doivent être atteints par une action combinée mais diversifiée de toutes les entités composant la société internationale. Dans cette action, la responsabilité principale appartient aux pays en voie de développement eux-mêmes (85). C'est là une vieille idée, qui remonte aux origines mêmes des premiers programmes et qui n'a cessé de s'affirmer par la suite (86). Définitivement entrée dans le système actuel, elle implique pour ces pays des droits et des devoirs qui s'orien-

nement ». La résolution 1161 (XII) du 26 novembre 1957 note que « les problèmes du développement économique et social influent les uns sur les autres » et reconnaît l'importance d'un « développement économique et social équilibré et intégré ». La résolution 1428 (XIV) du 5 décembre 1959 marque que le problème du développement doit être considéré à l'échelle mondiale. — C'est avec la résolution 1708 (XVI) du 19 décembre 1961 qu'apparaît explicitement l'idée de planification du développement à l'échelle nationale. — Désormais la planification deviendra une des préoccupations constantes des organes des Nations Unies. V. Rés. Cons. éco. et soc. 979 (XXXVI) du 1^{er} août 1963, rés. Ass. gén. 1939 (XVIII) du 11 décembre 1963. C'est la rés. 1708 qui est à l'origine de la création du Centre des Projections et de la Programmation économiques créé par le Secrétaire général dans le cadre du Département des Affaires économiques et sociales.

(83) Sur la création du Comité, v. rés. 1079 (XXXIX) du Cons. éco. et soc. du 28 juillet 1965.

(84) Sur le sens du volontarisme en matière d'aide commerciale, v. G. de Lacharrière, *Commerce extérieur et sous-développement*, Paris, P.U.F., 1964, pp. 261 et s. Sur le caractère volontariste dans la stratégie du développement, v. M. Virally, *L'Organisation mondiale*, op. cit., pp. 349 et s.

(85) M. Virally, *L'Organisation mondiale*, op. cit., p. 318, et réf. citées.

(86) Il a été entendu dès le début, par exemple, que l'assistance technique avait pour but d'amener les pays bénéficiaires à s'aider eux-mêmes (v. *Le Programme élargi d'assistance technique*, brochure publiée par le B.A.T., Nations Unies, New York, 1957, p. viii). L'idée de responsabilité principale se précise avec la rés. 400 (V) du 20 novembre 1950 où il est dit que le développement économique dépend avant tout de la population des pays concernés. Elle se marque de façon décisive avec la Charte d'Alger, la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social et surtout le § II de la résolution sur la stratégie.

tent autour du principe général que c'est à chaque Etat qu'il appartient de déterminer sa voie, ses besoins et ses priorités en matière de développement (87).

31. — La responsabilité principale des pays en voie de développement a pour corollaire le principe de l'aide et de la coopération mutuelle entre ces pays. D'où des réalisations positives telles qu'accords commerciaux préférentiels, intégrations régionales, ou simplement action commune dans les instances où les pays en voie de développement sont confrontés avec les pays développés (88).

Cependant les textes qui proclament le principe de la responsabilité principale des pays en voie de développement marquent en même temps que l'aide internationale, pour être simplement complémentaire, n'en est pas moins indispensable. Il existerait maintenant un *devoir d'aide* à la charge des pays développés et de la communauté internationale. Dans cette perspective, la résolution sur la Stratégie recommande une série de mesures à prendre soit par les pays développés en général, soit par les pays développés à économie de marché, soit par les pays socialistes. Il n'est pas possible de donner ici le détail de toutes ces mesures, qui touchent à tous les secteurs de la coopération technique, financière et commerciale, et dont la plus importante, on le sait, réside dans le transfert par chaque pays développé de 1 % de son produit national brut sous forme de décaissement effectifs (89). C'est avec raison que

(87) Nombreuses dispositions en ce sens dans les résolutions des Nations Unies. V. M. Virally, *op. cit.*, p. 318 et réf. citées. V. aussi les rés. 2688 (XXV) marquant que les gouvernements des pays intéressés ont la responsabilité exclusive de la formulation de leurs plans ou programmes dans la première phase du cycle de la coopération institué par la réforme du P.N.U.D. De même la rés. 2814 (XXVI) du 14 décembre 1971 répète que l'Assemblée attache la plus grande importance à ce que les pays en voie de développement fixent eux-mêmes l'ordre de priorité qu'ils attribuent à chacun des secteurs de leur économie.

(88) La Charte d'Alger a posé le principe. V. aussi rés. 23 (II) de la Conférence de New Delhi (*Actes*, vol. 1, pp. 55 et s.) et 48 (III) de la Conférence de Santiago, et rés. 2626 (XXV), §§ 39 et 40.

Dans le cadre de l'association C.E.E.-E.A.M.A., un protocole signé en même temps que la deuxième convention de Yaoundé (29 juillet 1969) crée un Conseil de coordination des E.A.M.A. associés qui a pour mission d'arrêter la position commune de ces Etats et qui a la personnalité juridique.

(89) La question du financement du développement remonte aux origines des activités de l'O.N.U. et elle domine depuis lors l'ensemble des travaux des organisations qui s'occupent de développement. En dehors des institutions de la famille des Nations Unies, il est bon de rappeler tout le travail accompli dans ce domaine par le Comité d'Aide au Développement de l'O.C.D.E., dont les rapports annuels constituent l'une des sources les plus précieuses de réflexion et d'information sur ces problèmes.

Ne pouvant citer ici les dizaines de textes qui mériteraient de l'être, on se bornera à indiquer que c'est la résolution 1522 (XV) du 15 décembre 1960 qui a posé le principe du transfert du 1 %. Mais à l'époque, ce pourcentage portait sur le total des revenus nationaux des pays économiquement avancés. La Recommandation A.IV.3 de la première C.N.U.C.E.D. parle, elle, de « ressources financières d'un montant minimal aussi proche que possible de 1 % de son revenu national » (*Actes*, vol. 1, p. 50). C'est à New Delhi qu'a été posé le principe du 1 % du produit national brut (Rés. 27 (II), *Actes*, vol. I, pp. 41-42).

l'on a parlé à ce propos de taxation des riches au profit des pauvres (90). Il faudrait signaler également les recommandations constantes tendant à l'allègement de la dette des pays en voie de développement, à l'accroissement de la part des fonds publics dans le transfert global de ressources à destination de ces pays, à la liaison entre droits de tirage spéciaux et développement etc. On sait toutefois que les pays industrialisés, tout en ayant souscrit des engagements de principe, n'acceptent pas pour l'instant que leurs responsabilités concrètes soient définies autrement que par eux-mêmes. L'obligation par eux contractée ne peut donc s'analyser que comme un devoir librement consenti et non comme l'expression d'une responsabilité objective. De plus il s'agit d'une simple obligation de but et non d'une obligation de moyens. Toutefois l'acceptation par les pays industrialisés du mécanisme d'évaluation et de contrôle prévu pour la mise en œuvre de la stratégie prouve qu'ils ne refusent pas tout caractère contraignant à leur engagement (91).

32. — Responsabilité principale des pays en voie de développement et devoir d'aide de la communauté internationale ne suffisent pas pour donner une image complète du système dans toute sa complexité. Il faudrait également évoquer les grandes questions que nous ne pouvons rappeler ici que pour mémoire : celle des mesures spéciales à prendre en faveur des *pays en voie de développement les moins avancés* et des *pays sans littoral* (92). Il faudrait redire que la notion nouvelle de *patri-moine commun de l'humanité* est mise en bonne partie au service de l'action internationale pour le développement, comme cela s'est vu à propos de l'espace extra-atmosphérique et surtout du fond des mers (93). Il faudrait marquer enfin que la stratégie assigne un *rôle prééminent* à l'organisation des Nations Unies et à toutes les institutions qui en dépendent. Désormais l'Organisation mondiale n'a pas seulement pour mission de mettre en œuvre ses propres programmes. Elle doit également essayer, par des recommandations adéquates, de donner une orientation harmonisée aux autres programmes, bilatéraux ou multilatéraux. C'est en ce sens que l'on peut parler d'une certaine intégration de l'action internationale.

(90) L'expression est de M. Virally, *L'Organisation mondiale*, op. cit., p. 315.

(91) Le mécanisme d'examen et d'évaluation est prévu par le § 79 de la résolution sur la stratégie. Pour l'évolution de la question, v. les rés. 2641 (XXV) du 19 novembre 1970 et 2801 (XXVI) du 14 décembre 1971.

(92) La question de l'accès à la mer des pays dépourvus de littoral est un vieux problème du droit international (v. C. Palazzoli, « De quelques développements récents du droit des gens en matière d'accès à la mer des pays dépourvus de littoral », *R.G.D.I.P.*, 1966, n° 3, pp. 667-735). Mais c'est à partir de la Conférence de Genève de 1964 que le problème a été posé dans l'optique du développement : v. Annexe A.VI.1 (*Actes*, vol. I, p. 71). V. aussi les quatrième et sixième principes de la Convention du 8 juillet 1965 relative au commerce de transit des pays sans littoral, ainsi que les rés. 11 (II) de la Conférence de New Delhi et 63 (III) de la Conférence de Santiago, ainsi que le § 59 de la résolution 2626 (XXV).

La question des pays en voie de développement les moins avancés a été posée à Genève mais surtout à New Delhi (Rés. 24 (II)). La résolution sur la Stratégie lui consacre toute sa section 5 (§§ 56 à 58). V. ensuite rés. 2768 (XXVI) du 18 novembre 1971.

(93) Nous renvoyons pour ce problème à la communication de R.J. Dupuy.

B

33. — *Le principe de la dualité des normes* est à coup sûr le plus original des principes spécifiques qui gouvernent le droit international du développement. Cela ne signifie pas que l'idée de dualité n'appartient qu'à ce système. En droit international général et en droit des organisations internationales, il existe des cas où certains groupes d'Etats bénéficient de privilèges spéciaux ou sont soumis à des règles particulières, ce qui crée une certaine dualité de régimes entre eux et les autres Etats (94). Mais il s'agit là de situations d'exception à caractère fonctionnel. Au contraire la dualité des normes telle qu'elle se rencontre en droit du développement tend à devenir une règle ordinaire et touchant à la structure même du système.

Le principe de la dualité des normes signifie qu'à un corps unique de règles régissant uniformément tous les rapports entre Etats se substituent désormais deux corps, parallèles et égaux en dignité : d'une part, celui qui régit les rapports entre pays développés ; d'autre part celui qui régit : 1) les rapports entre ceux-ci et les pays en voie de développement ; 2) les rapports entre pays en voie de développement. C'est dans le domaine du commerce qu'elle trouve son principal champ d'application et c'est à ce secteur que l'on se limitera ici.

Le principe est apparu lors de la préparation de la première Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement. Cependant il était en gestation depuis longtemps. Très rapidement en effet les Nations Unies ont pris conscience de l'utilité que pouvait présenter le commerce international comme moyen d'aider les pays en voie de développement, à condition de tenir compte des *intérêts particuliers* de ces derniers (95). Ultérieurement, sous l'influence des idées de R. Prebisch, le principe général de la dualité des normes s'est développé dans une construction doctrinale dont l'influence a été très grande (96). Ces idées seront reprises, parallèlement d'abord, conjointement ensuite, par la C.N.U.C.E.D. et par le G.A.T.T., la première sous la forme de simples recommandations, le second sous la forme de règles et de décisions retenant dans le cadre du droit positif.

Le thème dominant est que les règles du commerce mondial, telles qu'elles avaient été codifiées par le G.A.T.T., convenaient aux relations entre pays développés mais non aux rapports intéressant les pays en

(94) Ainsi les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, ou ce que l'on appelle les « ensembles d'Etats représentatifs ». D'où déjà une certaine atteinte au principe d'égalité des Etats. V. P. Reuter, *Droit international public*, 1968, pp. 5-6 ; C.A. Colliard, « Egalité ou spécificité des Etats dans le droit international public actuel », *Mélanges Trotabas*, pp. 529-558.

(95) V. Rés. 307 (IV) du 16 novembre 1949, 404 (V) du 20 novembre 1950, 1027 (X) du 11 février 1957, 1156 (XII) du 26 novembre 1957. Des formulations analogues se retrouveront pratiquement dans tous les textes ultérieurs.

(96) *Vers une nouvelle politique commerciale en vue du développement économique*, Rapport du Secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 1964, E/Conf.46/3, n° de vente 64.II.B.4.

voie de développement. L'Accord général correspond en effet à une conception libérale, égalitaire et mondialiste des relations commerciales internationales (97). Il repose donc avant tout sur le *principe de non-discrimination*, qui implique qu'un Etat est tenu de réserver un traitement égalitaire et uniforme à tous les Etats avec lesquels il effectue des transactions commerciales. Il représente un corollaire du principe d'égalité et il s'exprime au G.A.T.T. par la *généralisation de la clause de la nation la plus favorisée* qui est la clé de voûte de l'Accord et qui se prolonge elle-même par l'application de la *clause du traitement national* (99). La condamnation des discriminations commerciales s'accompagne en outre de la condamnation des restrictions quantitatives. Enfin le système comporte le recours au principe de la *réciprocité conventionnelle*, c'est-à-dire la stipulation de concessions équivalentes.

34. — C'est ce système que les pays sous-développés vont s'attacher à remettre en question. Certes, l'Accord contenait diverses exceptions, générales ou spéciales, dont ils pouvaient se prévaloir (100). Mais, ils ont manifesté une désaffection certaine à l'égard de celles-ci et c'est le principe d'égalité lui-même avec toutes ses implications et tous ses corollaires, qu'ils ont contesté. Déjà le 9 novembre 1954, à la IX^e session des Parties Contractantes, le représentant de l'Inde avait prononcé une phrase restée célèbre : « L'égalité de traitement est équitable seulement

(97) Il n'est pas possible, ici encore, de donner une bibliographie même sommaire sur ces questions. Nous nous bornons à indiquer quelques titres essentiels qui peuvent constituer un point de départ pour une recherche plus approfondie et qui renvoient eux-mêmes à tout un appareil de références : G. de Lacharrière, *Commerce extérieur et sous-développement*, Paris, P.U.F., 1964, 279 p. ; G. Curzon, *Multilateral commercial diplomacy, The G.A.T.T. and its impact on national commercial policies and techniques*, London, Michael Joseph, 1965 ; Th. Flory, *Le G.A.T.T., Droit international et commerce mondial*, Paris, L.G.D.J., 1968, 306 p. ; K.W. Dam, *The G.A.T.T., Law and International Economic Organization*, The Univ. of Chicago Press, 1970, 480 p.

(98) Th. Flory, *op. cit.*, pp. 9 et s. et les réf. citées.

(99) Th. Flory, *op. cit.*, pp. 13 à 23. V. aussi G. de Lacharrière, « Aspects récents de la clause de la nation la plus favorisée », *A.F.D.I.*, 1961, pp. 107-119 ; XXX., « Evolution de la réglementation internationale en matière de discriminations et de préférences », *A.F.D.I.*, 1963, pp. 69-75 ; G. de Lacharrière, « Aspects récents du classement d'un pays comme « moins développé », art. cité, p. 713 ; E. Sauvignon, *La clause de la nation la plus favorisée*, thèse, Nice, 1968, 522 p.

(100) Art. 1, § 2 validant les préférences qui existaient à la date de l'entrée en vigueur de l'Accord général, c'est-à-dire les préférences relatives au Commonwealth et à l'Union française ; autorisation donnée par l'article XVIII, sections B, C et D (révisé en 1955) d'instituer des restrictions quantitatives à l'importation pour des motifs de balance de paiements ou pour « faciliter la création d'une branche de production déterminée à l'effet de relever le niveau de vie général de la population », exceptions d'ordre général telles que les clauses de sauvegarde de l'article XIX en cas de crise de production, la dérogation générale ou « waiver » de l'article XXV, § 5 prenant en considération la notion de circonstances exceptionnelles, l'exception de l'article XXIV en faveur de la réalisation des unions douanières et des zones de libre échange, etc. Sur tous ces points v. Th. Flory, *op. cit.*, pp. 16-20, 33-35, 81-99, 169-176 ; K.W. Dam, *op. cit.*, pp. 42 et s. ; 99 et s. ; 274 et s.

entre égaux » (101). R. Prebisch critiquait la doctrine de la Charte de La Havane et celle du G.A.T.T. au motif que l'élimination ou l'abaissement des mesures restrictives au nom de l'homogénéité économique ne tenait pas compte de la disparité entre pays de niveau de développement différent et ne profitait en définitive qu'aux pays développés. C'est pourquoi il demandait l'abandon du principe de la réciprocité conventionnelle et proposait l'établissement de tout un système de préférences au profit des pays moins développés (102). Sans doute ce système a-t-il été conçu comme temporaire puisque sa raison d'être est, à terme, de réaliser une égalité de niveau économique entre tous les Etats. Mais l'échance est lointaine et il faut donc considérer qu'il est appelé à jouer pendant longtemps. Les principes classiques ne sont donc pas abandonnés définitivement mais transformés de manière à substituer à l'égalité abstraite du droit ordinaire une sorte d'« égalité proportionnelle » fondée sur l'inégalité réelle. D'où les deux grands traits du système : élévation de la non-réciprocité au rang de principe, substitution d'un système de préférences à la règle de non-discrimination. Ces deux traits, on va le voir, sont étroitement liés mais ne se confondent pas.

35. — a) *Le principe de non-réciprocité* repose essentiellement sur l'idée de protection des intérêts économiques et commerciaux des pays en voie de développement. Il apparaît pour la première fois en 1961 dans une importante résolution où l'Assemblée générale recommande aux pays développés d'accorder au commerce des pays en voie de développement des facilités spéciales n'impliquant pas nécessairement pleine réciprocité (103). L'idée de concessions non réciproques se retrouve en 1963 dans la Déclaration commune des pays en voie de développement (104) et en 1964 dans le rapport Prebisch (105). Elle figure dans le Huitième Principe général adopté par la Conférence de Genève, où elle apparaît comme une exception aux règles normales régissant le commerce international (106).

(101) Cité par Th. Flory, *op. cit.*, p. 170.

(102) *Vers une nouvelle politique commerciale*, *op. cit.*, pp. 41-56. Sur les critiques adressées à l'époque à la doctrine du G.A.T.T. et sur les correctifs proposés, v. G. de Lacharrière, *Commerce extérieur et sous-développement*, *op. cit.*, pp. 219-238.

(103) Rés. 1707 (XVI) du 19 décembre 1961, § 1.

(104) Cette Déclaration est annexée à la Rés. 1897 (XVIII) du 11 novembre 1963.

(105) *Vers une nouvelle politique commerciale...*, *op. cit.*, pp. 44 et s.

(106) La première partie de ce texte (*Actes*, vol. 1, p. 22) se lit ainsi :

« Les échanges internationaux devraient se faire dans l'intérêt réciproque des coéchangistes, sur la base du traitement de la nation la plus favorisée, et ne devraient pas comporter de mesures préjudiciables aux intérêts commerciaux des autres pays. Toutefois, les pays développés devraient accorder des concessions à tous les pays en voie de développement, faire bénéficier ces pays de toutes les concessions qu'ils s'accordent entre eux et, lorsqu'ils leur accordent ces concessions ou d'autres, ne pas exiger de ces pays la réciprocité. »

Il n'est pas sans intérêt de relever que ce principe a été adopté par 78 voix contre 11 avec 23 abstentions. Tous les pays développés ont voté contre ou se sont abstenus.

C'est la Partie IV du G.A.T.T. qui a introduit la non-réciprocité dans le droit positif. L'article XXXVI, § 8 dispose en effet que :

« Les Parties Contractantes développées n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris par elles dans des négociations commerciales de réduire ou d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce des Parties Contractantes peu développées. »

Ultérieurement l'idée de non-réciprocité sera toujours présentée en liaison avec celle de préférences généralisées. Ainsi en est-il dans la Charte d'Alger, dans certains textes adoptés à New Delhi et à Santiago et dans la résolution sur la Stratégie. Mais cette liaison n'est pas en soi nécessaire ni exclusive. La non-réciprocité ne concerne pas seulement les systèmes préférentiels : la rédaction du § 8 de l'article XXXVI lui donne un caractère général et c'est dans cet esprit qu'il convient de l'envisager.

Le reconnaissance du principe de non-réciprocité résulte des difficultés d'application du principe de réciprocité lorsqu'il y a inégalité de développement (107).

C'est la reconnaissance de cette inégalité qui explique l'admission du principe de non-réciprocité. Il y a là un véritable revirement de la doctrine du G.A.T.T. et une première forme d'application de la dualité des normes : la réciprocité reste de règle dans les rapports entre pays développés, elle disparaît au contraire dans les rapports de développement.

On ne doit pas s'abuser cependant sur la portée réelle de cette disposition. Comme toute la Partie IV, elle ne comporte qu'un engagement très vague et très général. Elle s'applique certes à tous les pays en voie de développement (alors que l'article XVIII distingue entre les « pays se trouvant au premier stade de développement » et les pays relativement plus avancés). Mais il s'agit moins d'une stricte obligation pour les pays développés que d'une promesse très souple d'observer une certaine attitude dans les négociations commerciales. Aussi convient-il de se demander de quelle manière elle a été appliquée en pratique. Laissant de côté pour l'instant le cas où elle est associée à un système de préférences (v. ci-dessous) on dira un mot de son application au cours des négociation tarifaires multilatérales. Menées sous l'égide du G.A.T.T. on pense en particulier au « Kennedy Round », à la préparation du « Nixon Round », et aux négociations en cours entre pays en voie de développement.

La question de la réciprocité a dominé le « Kennedy Round », car la plupart des difficultés rencontrées par les négociateurs se ramenaient

(107) M. Virally, « Le principe de réciprocité... », *op. cit.*, pp. 88 et s. V. aussi les explications données par R. Prebisch, *Vers une nouvelle politique commerciale*, *op. cit.*, p. 43. Pour l'ancien Secrétaire général de la C.N.U.C.E.D. la « réciprocité conventionnelle » classique exigeait que les abaissments de tarif soient partout équivalents. Ce faisant, on ne tenait pas compte de ce que les disparités entre « pays d'exportation primaire » et « pays d'exportation industrielle » plaçaient ces pays dans des situations diamétralement opposées.

au problème fondamental de l'équilibre des concessions (108). Mais lors de l'ouverture des négociations, en mai 1964, les ministres des Parties contractantes avaient décidé que, par exception à la règle générale, la réciprocité ne serait pas exigée des pays en voie de développement et que leur contribution à l'objectif général de libéralisation du commerce devrait être examinée en fonction de leurs besoins (109). Cette décision, il n'est pas inutile de le relever, est intervenue avant l'adoption de la Partie IV et indépendamment d'elle. Elle marque la première application par le G.A.T.T. de la non réciprocité. Mais dans les négociations Kennedy, la non réciprocité n'a pas été la seule expression de la dualité des normes. Celle-ci est apparue également à travers l'aménagement de procédures propres aux pays sous-développés et différentes de celles qu'utilisaient les pays développés. Cet aménagement résultait d'une décision du sous-comité des négociations commerciales : la dualité de procédures avait donc un caractère officiel (110). Sans doute les pays peu développés ont-ils retiré de la négociation tout le profit qu'ils pouvaient en espérer. Mais en ce qui concerne l'acceptation d'une dualité de normes, la première brèche était faite dans le système unitaire originel.

Il en sera sans doute de même au cours du « Nixon Round », qui doit s'engager sous les auspices du G.A.T.T. vers la fin de 1973. En ce qui concerne la participation des pays en voie de développement à ces négociations, une très large communauté de vues est déjà réalisée. Leur participation active a été particulièrement encouragée. A la XVIII^e session des Parties Contractantes, il a été décidé, conformément à leurs vœux, que l'adhésion au G.A.T.T. n'était pas une condition préalable et nécessaire pour participer aux négociations. Or, un consensus semble s'être dégagé de cette session, aux termes duquel les pays développés devront tenir compte spécialement des intérêts des pays en voie de développement et ne devront pas leur appliquer au cours des négociations le principe de réciprocité (111).

Il faut signaler enfin qu'une première tentative a été faite par les pays en voie de développement pour ouvrir entre eux des négociations commerciales multilatérales au sein du G.A.T.T. Ces négociations se déroulent selon des procédures juridiques nouvelles et comportent l'abandon de la clause de la nation la plus favorisée.

(108) G. Testa, « Le Kennedy Round, quelques aspects juridiques », *A.F.D.I.*, 1968, pp. 617-619 et 627-628.

(109) Résolution du Comité ministériel des négociations commerciales, *I.B.D.D.*, suppl. n° 13, pp. 116-117.

(110) Selon Th. Flory (*op. cit.*, p. 221), le Comité a voulu tempérer les inconvénients que pouvaient représenter pour les pays peu développés les listes d'exceptions déposées par les pays développés. Ils avaient donc la faculté de présenter des listes de produits représentant pour eux un intérêt spécial sur le plan de l'exportation, et qu'ils ne voulaient pas voir figurer sur les listes d'exceptions déposées par les pays développés. Ils devaient par ailleurs présenter des offres proportionnées à leurs possibilités.

(111) « Chronique de droit international économique », *A.F.D.I.*, 1972, p. 651.

36. — *b)* Mais en ce qui concerne la dualité des normes, le problème le plus important et le plus intéressant pour le juriste est assurément celui de l'édification de systèmes de *préférences*.

A la différence du concept de non réciprocité, qui a un caractère négatif, celui de préférences a un caractère positif. Il ne s'agit plus seulement de ne pas recevoir un certain traitement, mais d'en accorder un soi-même (112). L'octroi de préférences peut donc compléter l'acceptation de la non réciprocité, mais il ne l'implique pas nécessairement. On peut très bien concevoir des systèmes de préférences réciproques : il a existé et il existe encore de tels systèmes : c'est le cas, par exemple, des accords d'association ou des accords commerciaux passés par la C.E.E. avec des pays en voie de développement (v. *infra*).

L'octroi de préférences a-t-il un caractère discriminatoire ? C'est là une question fondamentale car c'est-elle qui va commander l'appréciation à porter sur les systèmes adoptés en faveur des pays en voie de développement et sur leur compatibilité avec les règles du G.A.T.T. Pour G. de Lacharrière, les préférences constituent des « discriminations positives » (113). Il est certain en effet que les pays qui les octroient aux pays sous-développés sans les accorder en même temps aux pays développés opèrent une sélection et donc une discrimination en faveur des premiers. Cette discrimination peut apparaître soit comme une simple dérogation au principe général d'égalité et de non discrimination, soit comme une expression de la dualité des normes. On se trouvera dans la première hypothèse si le principe de non discrimination reste considéré comme une règle générale devant continuer à régir l'ensemble du commerce international, sauf exceptions déterminées. Au contraire il y aura dualité des normes si les régimes préférentiels deviennent de droit dans les rapports entre pays développés (114).

Les systèmes préférentiels dans le commerce entre pays ou territoires de niveaux de développement différents ne sont pas d'invention récente. Les régimes coloniaux ont connu l'exclusif et la préférence impériale, contrariés dans certains cas par l'obligation d'accorder le régime de la porte ouverte et donc de l'égalité de traitement. L'entre-deux guerres a vu reparaître, à la suite de la grande dépression, certaines préférences dans le cadre des Empires français et britannique. Lors de la création du G.A.T.T., il avait été admis que les préférences existant au moment de la conclusion de l'Accord général seraient validées, encore que contenues dans d'étroites limites. Mais les circonstances, et notamment l'ac-

(112) Th. Flory, *op. cit.*, p. 187.

(113) G. de Lacharrière, *Commerce extérieur et sous-développement*, *op. cit.*, p. 234.

(114) Toutes les difficultés ne sont pas résolues pour autant. Au sein du G.A.T.T., par exemple la Partie IV érige la dualité des normes en principe, mais c'est par des dérogations spéciales (« *waivers* ») que les Etats sont autorisés à accorder des préférences. Peut-on dire que ces dérogations représentent de nouvelles formes d'actes-conditions ? On peut hésiter à l'affirmer, car ce n'est pas l'Etat intéressé qui se place de lui-même sous l'empire d'un statut préétabli, c'est l'organisation qui l'autorise à appliquer concrètement un prin-

cession à l'indépendance de la plupart des territoires concernés, ont ôté la raison d'être de ces exceptions. Par contre on sait que les préférences accordées à leurs territoires d'outre-mer par les Etats membres de la C.E.E. ont été reprises par celle-ci sous une forme nouvelle au sein de l'Association C.E.E.-E.A.M.A. Il faut y ajouter les autres régimes préférentiels mis sur pied par les accords d'association ou les accords commerciaux passés par la C.E.E. avec divers pays en voie de développement. Le système préférentiel construit par la C.E.E. présente une très grande importance sur le plan des principes et sur le plan pratique. Au niveau des principes il constitue le premier exemple de système préférentiel qui, sans avoir pour but unique de contribuer au développement des pays bénéficiaires, fait une place majeure à cet objectif jusqu'à être considéré comme exemplaire, malgré les critiques dont il est l'objet de la part de certains Etats. Sur le plan pratique, l'expérience montre que les pays bénéficiaires attachent le plus grand prix au maintien du système. Celui-ci constitue une pièce maîtresse dans les mécanismes internationaux d'aide au développement.

Il ne constitue malgré tout qu'un système particulier (115). Relativement ouvert certes, puisque s'y agrègent sans cesse de nouveaux membres, mais limité quant au champ d'application des règles qui le régissent. Celles-ci en effet ne jouent qu'entre la C.E.E. et les pays qui ont conclu avec elle des accords d'association ou des accords commerciaux préférentiels, à l'exclusion des Etats tiers. Il se pose de plus un problème de compatibilité avec les règles du G.A.T.T. et avec le système préférentiel né de l'action de la C.N.U.C.E.D.

37. — Avec ces deux organisations, on se trouve au contraire dans une perspective universaliste. Les principes qu'elles ont posés intéressent le droit international du développement en tant que principes généraux de ce droit. C'est dans cette optique qu'il faut les analyser. Il s'est d'abord produit une évolution parallèle au sein de chacune d'elles. Puis leurs efforts se sont rejoints et le G.A.T.T. a introduit dans le droit positif les principes prônés par la C.N.U.C.E.D. Ainsi est né, à travers un cheminement complexe dont on ne peut retracer ici que les très grandes lignes, le système des préférences généralisées (S.P.G.) qui commence à se mettre en place sous nos yeux (116). Sans se faire d'illusions sur sa portée réelle, on doit cependant indiquer qu'au niveau des principes, il représente certainement un des éléments de pointe du droit international du développement.

C'est de la première C.N.U.C.E.D. qu'est partie l'initiative décisive. En adoptant son Huitième Principe général, la Conférence ajoutait à la non réciprocité l'idée de préférences généralisées (117).

(115) Il comporte, comme on le sait, des préférences « spéciales » et des préférences « inverses ».

(116) Sur les origines du système, v. R. Krishnamurti, « *Tariff Preferences in Favour of the Developing Countries* », *J.W.T.L.*, nov.-déc. 1967, pp. 643-669.

(117) Ce principe, dont nous avons cité plus haut la première partie, comporte ensuite les dispositions suivantes (*Actes*, vol. 1, p. 22) :

« De nouvelles préférences, tarifaires et non tarifaires, devraient être

La Partie IV du G.A.T.T. ne précise pas la notion de préférences. Le mot même n'y figure pas. Mais les formules retenues sont rédigées en termes très larges qui peuvent servir d'assise à tout système préférentiel (118). Par rapport aux recommandations de la C.N.U.C.E.D., l'intérêt de ce texte est qu'il prévoit de véritables engagements juridiques à la charge des Etats. Comme le G.A.T.T. comprend tout un mécanisme d'exécution et de contrôle, il s'agit donc non point de simples concessions de principe, mais bien de véritables obligations concrètes (119).

C'est après l'entrée en vigueur de la Partie IV du G.A.T.T. et pendant la phase de préparation de la Conférence de New-Delhi qu'a commencé à se dessiner la physionomie du S.P.G. Le 28 mars 1966, l'Australie obtenait des Parties contractantes l'autorisation de mettre en vigueur un régime préférentiel en faveur des pays en voie de développement. En 1967, les Etats-Unis jusque-là hostiles à tout système préférentiel, opéraient un revirement spectaculaire : au système de préférences discriminatoires de la C.E.E. ils opposaient désormais leur décision de faire en sorte que tous les pays industrialisés accordent un traitement préférentiel à tous les pays en voie de développement. C'était amorcer la mise en œuvre du S.P.G. En octobre suivant, la Charte d'Alger présentait en dix principes un schéma résumant les revendications du « groupe des 77 » (120). Ces propositions avaient le mérite de ne laisser place à aucune équivoque : tous les avantages pour les uns, toutes les charges pour les autres. Conception comme une autre de la solidarité... Mais ce n'est pas exactement ainsi que l'entendaient les pays industrialisés. D'où les tensions, les durcissements, les équivoques qui caractérisèrent la Conférence de New-Delhi (121). Celle-ci vota finalement une résolution de compromis enregistrant un « accord unanime » sur le principe de

pour autant aux pays développés. Les pays en voie de développement ne seront pas tenus d'étendre aux pays développés le traitement préférentiel qu'ils s'accordent entre eux. Les préférences spéciales dont certains pays en voie de développement bénéficient actuellement dans leurs échanges avec certains pays développés devraient être considérées comme transitoires et sujettes à réduction progressive. Ces préférences devraient être supprimées au fur et à mesure qu'entreront en vigueur des mesures internationales efficaces garantissant des avantages au moins équivalents aux pays intéressés.»

(118) L'article XXXVI, trop long pour être reproduit ici, se borne à prévoir, en matière commerciale, des « conditions plus favorables » et un « meilleur accès » aux marchés des pays développés pour les produits primaires ou transformés et les articles manufacturés en provenance des pays sous-développés.

(119) « Chronique de droit international économique », *A.F.D.I.*, 1968, p. 585.

(120) T.D./138, 3 novembre 1967. Ce texte prévoyait entre autres : l'accès sans restriction et en franchise aux marchés de tous les pays développés de tous les articles manufacturés et produits finis de tous les pays en voie de développement, y compris les produits primaires traités et semi-traités ; des mesures spéciales en faveur des pays en voie de développement les moins avancés ; la mise en œuvre du S.P.G. pendant une période assez longue pour permettre à tous les pays en voie de développement d'en tirer profit ; l'élimination progressive des préférences spéciales par inclusion dans le S.P.G. d'avantages équivalents ; la détermination par entente internationale des clauses de sauvegarde dont pourraient bénéficier les pays développés, etc.

(121) Résumé des travaux et résultats de la Conférence dans « Chronique

l'instauration d'un « système mutuellement acceptable et généralisé de préférences, sans réciprocité ni discrimination » (122). Le texte reconnaissait toutefois l'impossibilité « de réaliser des progrès suffisants sur certains problèmes-clés se rapportant à ce problème ».

La Conférence de New-Delhi en était restée au niveau des principes. Encore fallait-il parvenir à un accord entre les pays développés sur les modalités et l'aménagement du S.P.G. Ce fut l'objet d'un rapport très important de l'O.C.D.E., publié en novembre 1969 (123). Ce document indique les points sur lesquels l'accord s'est réalisé. Mais, outre qu'il laisse subsister des divergences entre pays donneurs, on peut se demander s'il ne met pas en échec l'idée de dualité des normes : selon les pays développés en effet, les préférences ne peuvent être accordées que par *dérogation* à la règle de la nation la plus favorisée et donc selon la procédure du « waiver » de l'article XXV, § 5 ; de plus il est expressément précisé que l'octroi de préférences est purement temporaire, (il est limité à 10 ans) et surtout qu'il ne constitue pas un « engagement contraignant », que par conséquent les pays donneurs ne sont pas liés et qu'ils peuvent toujours retirer ou réduire tout ou partie de leurs concessions.

Ces principes ont été entérinés par l'accord intervenu le 12 octobre 1970 au sein du Comité spécial des préférences sous forme de « conclusions concertées ». Le lendemain, le Conseil du Commerce et du développement, réuni en session extraordinaire, prenait une *décision* adoptant ces « conclusions » (124). Le S.P.G. prenait vie. Encore fallait-il assurer sa compatibilité avec l'article 1^{er} du G.A.T.T. En définitive le G.A.T.T. accorda le 25 juin 1971 une *dérogation* autorisant les Parties contractantes développées à appliquer le S.P.G., mais sous certaines conditions et moyennant un contrôle (125). A la suite de cette décision, la C.E.E., qui avait mis au point son schéma de préférences, put en fixer la date d'application au 1^{er} juillet 1971 (126). La plupart des pays développés suivirent la même voie au cours des années 1971 et 1972, y compris la Hongrie et la Tchécoslovaquie. Le Canada est en voie de mettre en œuvre son schéma. Seuls parmi les membres du G.A.T.T. les Etats-Unis n'ont pas été en mesure, faute d'habilitation législative, de faire passer leur engagement de principe dans la réalité : cette attitude a provoqué de vio-

(122) Rés. 21 (II) du 26 mars 1968, *Actes*, p. 41.

(123) V. « Chronique de droit international économique », *A.F.D.I.*, 1969, pp. 632 et s. et références citées. Ce rapport est très important pour comprendre la position ultérieure des pays développés. Les principaux points en discussion étaient : la question des pays bénéficiaires des préférences (système de l'auto-élection), la question des produits couverts (produits industriels manufacturés et semi-manufacturés), niveau des réductions tarifaires, nature juridique du système (engagement non contraignant, possibilité pour les pays développés de retirer les préférences), caractère temporaire du système, clauses de sauvegarde, etc.

(124) « Chronique de droit international économique », *A.F.D.I.*, 1970, pp. 642-647 et réf. citées. On trouvera là une excellente analyse, due à M. Th. Flory, de tous les aspects juridiques du problème.

(125) V. « Chronique de droit international économique », *A.F.D.I.*, 1971, p. 672. Texte dans *I.B.D.D.*, suppl. n° 18, p. 27, L/3545.

lentes protestations de la part des pays en voie de développement (127). La Conférence de Santiago a adopté une résolution recommandant toute une série d'améliorations à apporter au système (128).

38. — On a parlé jusqu'ici des préférences accordées par les pays développés aux pays en voie de développement. Mais là ne s'arrête pas le champ d'application du système. La C.N.U.C.E.D. et le G.A.T.T. ont également instauré un système de *préférences entre pays en voie de développement*. Le principe en avait été adopté, ici aussi, à la Conférence de Genève de 1964 (129). La Conférence de New-Delhi ne s'est pas appesantie sur la question. Par contre on enregistre un précédent d'une grande importance avec l'accord préférentiel signé le 23 décembre 1967 par trois pays en voie de développement : l'Inde, la R.A.U. et la Yougoslavie. Cet accord prévoit l'échange de concessions tarifaires entre les trois pays dans un but de développement économique et il est ouvert à tous les pays en voie de développement membres du groupe des « 77 ». Après une discussion relative à la licéité au regard de l'article 1^{er} de l'Accord général, il a été admis qu'il était conforme à la Partie IV, et par une décision des Parties contractantes en date du 14 novembre 1968, *qui n'a pas le caractère d'une dérogation* au sens de l'article XXV, § 5 — les trois Etats ont été autorisés à procéder à la mise en œuvre de l'accord (130). Une décision du 20 février 1970 les autorise à poursuivre cette mise en œuvre jusqu'au 31 mars 1973.

Il convient de signaler en outre qu'à l'issue de négociations qui se sont déroulées dans le cadre du G.A.T.T. entre seize pays en voie de développement, les Parties Contractantes, par une dérogation du 26 novembre 1971, ont autorisé ces pays à s'accorder mutuellement des concessions tarifaires préférentielles sans être tenus d'accorder le même traitement aux produits similaires en provenance d'autres Parties contractantes. Sans doute cette dérogation est-elle soumise à certaines conditions. Mais le précédent est important car il est prévu des procédures d'accession pour les pays en voie de développement qui désireraient se joindre aux seize, qu'ils soient ou non parties à l'Accord général. Le protocole relatif aux résultats de ces négociations a été signé le 25 février 1972 (131).

(127) « Chronique de droit international économique », *A.F.D.J.*, 1972, p. 651.

(128) Rés. 77 (III) du 19 mai 1972.

(129) V. Annexe A.II.5 (*Actes*, vol. 1, p. 35) : « Les pays en voie de développement devraient prendre des dispositions en vue de conclure des arrangements préférentiels destinés à favoriser l'accroissement de leurs échanges mutuels sur le plan régional et sous-régional ; ces arrangements ne devraient pas, en principe, avoir de répercussions défavorables sur les exportations des autres pays en voie de développement ».

Cf. la communication de R. Kovar au présent colloque.

(130) « Chronique de droit international économique », *A.F.D.J.*, 1969, pp. 629-630 et 1970, pp. 647-648.

(131) « Chronique de droit international économique », *A.F.D.J.*, 1971, nn.