

QUELQUES REFLEXIONS SUR L'EGALITE ECONOMIQUE DES ETATS

par

Eric DAVID

Assistant à la Faculté de Droit de l'Université de Bruxelles (U.L.B.)

INTRODUCTION

CARACTERES GENERAUX DE L'EGALITE JURIDIQUE

Le principe de l'égalité des Etats est fort ancien. Dans un article consacré à cette question¹, le professeur E. Van Bogaert en attribue la première formulation à Pufendorf² (1632-1694). Celui-ci y était parvenu en faisant la synthèse d'une double idée du droit naturel, à savoir que les hommes sont naturellement égaux et qu'il existe une analogie entre l'homme et l'Etat. De là à dire que les Etats sont égaux entre eux, il n'y avait qu'un pas. C'est sur cette base que d'autres auteurs — Vattel, de Maertens, Calvo, Fiore, Moore, Scott — ont ensuite repris la théorie de l'égalité des Etats. A la fin du XIX^e siècle cependant, une partie de la doctrine conteste la validité d'un principe qu'elle estime si souvent démenti par les faits. Cette critique aujourd'hui a fait long feu, et ce pour deux raisons :

- 1) S'il est exact que les Etats sont inégaux dans la mesure où certains d'entre eux sont plus grands, plus puissants et plus influents que d'autres, cette inégalité se situe sur le plan des faits et non du droit.
- 2) Si cette inégalité trouve néanmoins une certaine consécration juridique, elle reste l'exception et ne devient pas la règle.

* Conférence donnée au Centre de Philosophie du Droit (U.L.B.), texte à paraître dans les Travaux du Centre de Philosophie du Droit, « L'égalité », vol. III, Bruxelles (Bruylant).

¹ VAN BOGAERT, E., « Considérations sur la théorie de l'égalité des Etats », *R.G.D.I.P.*, 1955.

² Contrairement à ce qu'on pourrait croire, ni Grotius, ni Hobbes n'ont jamais présenté de véritable théorie de l'égalité des Etats, *ibid.*, pp. 85-86.

S'il est par exemple vrai que les normes de fonctionnement de certaines conférences diplomatiques — Traité d'Osnabrück de 1648, « Bundesakt » du 8 juin 1815, Congrès de Vienne de 1815 — et de certaines institutions internationales — Conseil de la S.D.N. et Conseil de sécurité de l'O.N.U. — ainsi que les dispositions mêmes de certains traités — Traité de non-prolifération du 1^{er} juillet 1968 — contredisent le principe de l'égalité des Etats, on ne peut pas en inférer qu'elles le font disparaître pour autant. D'abord ces inégalités sont limitées à des domaines juridiques bien définis alors que le principe de l'égalité des Etats est affirmé de manière expresse dans un très grand nombre d'instruments internationaux³. Ensuite, la pratique internationale nous montre bien que le principe de l'égalité en reste le vecteur privilégié, qu'il s'agisse de notes diplomatiques, de la conclusion de traités, de la jurisprudence internationale, ou, plus généralement, de l'ensemble des actes de la vie internationale pour lesquels le droit des gens reconnaît une égale capacité à tous les Etats. Enfin et surtout, il ne faut pas oublier que les brèches au principe de l'égalité souveraine ne sont jamais que des applications du principe de l'égalité; aucun Etat n'est par exemple forcé d'adhérer à l'O.N.U. ou au Traité de non-prolifération; ceux qui y adhèrent et reconnaissent ainsi la prééminence *de jure* de certains Etats — membres permanents du Conseil de sécurité, puissances nucléaires parties au traité de non-prolifération — le font sur base de leur souveraineté.

Or, c'est effectivement la souveraineté bien plus que le droit naturel qui aujourd'hui sert de fondement au principe de l'égalité des Etats, ce qui soulève évidemment la question du fondement de la souveraineté. Sans entrer dans un débat qui nous conduirait inévitablement à une analyse des fondements du droit international, bornons-nous à relever que la souveraineté constitue un des caractères fondamentaux de tout groupe humain qui revendique le nom d'Etat et réussit à se faire accepter comme tel par la communauté internationale. Etant le dénominateur commun de tous les Etats et n'étant pas réductible, sinon sur base d'elle-même et des contraintes de toute la société internationale, la souveraineté a pour conséquence de mettre tous les Etats sur le même pied au point de vue du droit international, donc de les rendre égaux.

Cette égalité reste cependant purement juridique. Economiquement, on en est encore fort loin. Même s'il peut s'avérer difficile de comparer le développement économique de deux Etats étant donné la difficulté d'arrêter des critères universellement applicables susceptibles de définir et de quantifier ce

³ Pour une liste des traités, déclarations, décisions de jurisprudence, résolutions d'organisations internationales, résolutions d'autres corps, et travaux préparatoires, proclamant le principe de l'égalité des Etats, voy. Doc. O.N.U. A/C.6/L.537. Parmi eux, citons cependant l'art. 2, § 1 de la Charte des Nations Unies et le sixième principe de la Déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, A/Rés., Déclaration 2625 (XXV), 19 octobre 1970, cf. *infra*.

développement⁴, il ne faut pas être grand clerc pour constater que l'égalité économique des Etats est tout aussi utopique que l'égalité des hommes. Or le problème de l'égalité économique et celui de l'égalité juridique n'appartiennent pas à des catégories étanches et distinctes de la pensée. Il n'est pas rare en effet que le premier se répercute sur le second, que l'inégalité économique amoindrisse la portée du principe de l'égalité souveraine. La réalité nous apporte l'exemple constant d'Etats dont le sous-développement économique met leur souveraineté à la merci d'Etats plus forts et plus riches. C'est la situation qui sera étudiée dans la première partie de ce travail. Dans une seconde partie, nous tâcherons alors de voir si cette situation ne tombe pas sous le coup de certaines règles de droit international.

I. L'INEGALITE ECONOMIQUE DES ETATS DENATURE LE PRINCIPE DE L'EGALITE SOUVERAINE DANS LES RAPPORTS INTERNATIONAUX

Se présentant sous le signe de l'inégalité économique, un grand nombre de relations internationales trahissent un déséquilibre des souverainetés en présence, et l'exemple le plus frappant est certainement celui des relations entre pays développés et pays sous-développés (P.S.D.). Cet exemple n'est cependant pas unique et on verra que l'inégalité économique des Etats développés se répercute parfois fâcheusement sur la souveraineté des moins riches d'entre eux.

Commençons par rappeler brièvement certaines données essentielles du problème des P.S.D. et de leurs relations avec l'Occident. Nous examinerons ensuite les conséquences politiques de l'inégalité économique non seulement dans les relations entre pays développés et P.S.D., mais aussi dans les relations entre les seuls pays développés.

A. Quelques aspects économiques de l'inégalité économique dans les rapports entre pays riches et pays pauvres

— On connaît le délabrement économique des P.S.D. même lorsqu'il coïncide avec l'existence de fabuleuses richesses naturelles; ainsi, si en 1968 le Zaïre, premier producteur mondial pour le cobalt et les diamants industriels, troisième pour l'huile de palme et sixième pour le cuivre et l'étain, avait

⁴ On pourrait prendre le P.I.B. (produit intérieur brut) par habitant, son accroissement annuel, la consommation d'énergie, de biens divers par habitant, la balance des paiements, voire d'autres critères encore, les pondérer, et faire leur somme de manière à obtenir un indice de développement économique.

par an et par habitant un produit intérieur brut (P.I.B.) de 69 \$ et une consommation d'énergie de 85 kg et d'acier de 5 kg, à la même époque, la France avait par an et par habitant un P.I.B. de 2.199 \$, une consommation d'énergie de 3.282 kg, et d'acier de 359 kg⁵;

- on connaît aussi l'importance que les richesses naturelles des P.S.D. représentent pour les pays développés qui en sont généralement dépourvus ou qui, lorsqu'ils les possèdent également, préfèrent se servir des réserves du tiers monde⁶ afin de ne pas épuiser leurs propres réserves : le tiers monde couvre ainsi la quasi-totalité des besoins des Etats capitalistes développés, en diamants, en chrome, en manganèse, en étain, en antimoine (toutes matières *indispensables* à la technologie industrielle moderne des pays riches), en cacao et en oléagineux (arachides, noix de palme, caoutchouc naturel); il leur fournit en outre la moitié du pétrole mondial (65% en 1980), 40 % du fer, 75 % du cobalt, 54 % du cuivre, 70 % de la bauxite⁷;
- on connaît le caractère inégal des échanges entre pays capitalistes développés et P.S.D. dû au fait qu'« en écoulant vers les P.S.D. leurs marchandises et en s'y approvisionnant en matières premières et en nourriture, les pays développés vendent des marchandises au-dessus de leur valeur et en achètent au-dessous de leur valeur »⁸;
- on connaît la difficulté pour les P.S.D. de se créer des industries de transformation — les richesses naturelles sont loin d'être inépuisables — faute, non seulement de personnel qualifié, mais aussi de marché : ceux des pays développés sont en effet ceints de barrières douanières quasiment infranchissables pour tout produit fini au semi-fini en provenance du tiers monde et susceptible de concurrencer une production locale, ces barrières n'existant évidemment pas pour les matières premières. Sont ainsi particulièrement révélateurs le montant des droits perçus à l'entrée de certains produits dans la C.E.E. en % de la valeur du produit⁹ :

⁵ JALÉE, P., *Le Tiers Monde en chiffres*, Paris (Maspéro), 1971.

⁶ Des économistes n'ont pas hésité à parler d'un véritable « pillage » du Tiers Monde (voy. JALÉE, P., *Le pillage du Tiers Monde*, Paris (Maspéro), 1965) dû au fait que d'une part l'exploitation des richesses naturelles de son sous-sol aboutit à une perte irréversible de substance, et que d'autre part, bon nombre de pays du tiers monde n'en tirent aucune contre-partie réelle étant donné la loi de l'échange inégal et la fermeture des marchés occidentaux aux produits manufacturés du tiers monde: c'est la spirale vicieuse du sous-développement.

⁷ JALÉE, P., *Le Tiers Monde en chiffres*, *op. cit.* Voy. aussi du même auteur, *L'impérialisme en 1970*, Paris (Maspéro), 1969, pp. 166-167.

⁸ MANDEL, E., *Traité d'économie marxiste*, Paris (Julliard), 1962, t. 1, p. 242.

⁹ PIRET, B., *L'aide de la Belgique aux P.S.D.*, Bruxelles (E.V.O.), 1972, pp. 108-110.

arachides	= 0	huile d'arachides	= 10
soie brute	= 0	tissus de soie	
		selon spécification	= de 9,6 à 14,6
coton	= 0	vêtements	= 17
cacao en fèves	= 4	cacao en poudre	= 18,2
café vert	= 7	café torréfié	= 17

— on connaît le caractère monoproduteur des Etats du tiers monde avec cette double conséquence :

- 1) ces Etats dépendent complètement de l'extérieur pour leurs approvisionnements : il est très difficile pour Cuba d'accéder à une indépendance économique réelle à cause de son économie basée sur la monoculture du sucre;
- 2) l'économie de ces Etats est entièrement soumise aux aléas du marché international et, comme certains produits frôlent actuellement la surproduction (cacao, café, coton, huiles alimentaires, cuivre) leur valeur relative baisse d'année en année, entraînant dans leur chute toute l'économie de l'Etat qui en est tributaire (étant donné son caractère monoproduteur); le président de la Colombie déclarait à ce propos que si en 1950, il fallait 17 sacs de café pour importer une jeep, en 1967, il en faut aujourd'hui 57¹⁰.

Tels sont esquissés quelques-uns des grands traits qui caractérisent les relations entre pays riches — et plus spécialement pays capitalistes développés — et pays pauvres. Dans quelle mesure cette situation débouche-t-elle sur une perte de souveraineté des seconds au profit des premiers — et partant sur un pourrissement de la notion d'égalité souveraine — c'est ce que nous allons voir à présent.

B. Conséquences politiques de l'inégalité économique dans les rapports internationaux

Dans la mesure où les conséquences politiques de l'inégalité économique se traduisent par des atteintes à la souveraineté des Etats les moins favorisés, il convient de cerner davantage cette notion de souveraineté qui est au cœur de notre débat.

La souveraineté est un concept difficile à définir car non seulement elle varie dans le temps et dans l'espace, mais en outre elle recouvre des notions différentes selon qu'on parle de souveraineté de l'Etat, de souveraineté du peuple, de souveraineté des gouvernants, de souveraineté interne, de souveraineté internationale. Traditionnellement, la souveraineté apparaît comme la caractéristique

¹⁰ JULIEN, Cl., *L'Empire américain*, Paris (Denoël), 1968, p. 250.

d'un pouvoir qui ne dérive que de lui-même, qui n'est coiffé par aucun autre et qui s'exerce sans concurrence. En réalité, aucun pouvoir n'existe de manière aussi exclusive. Produit de plusieurs autres pouvoirs, intersection de tendances antagonistes, la souveraineté se présente finalement plus comme un compromis que comme un absolu rigide et autonome. Elle est dans un état de relative interdépendance. C'est particulièrement vrai en droit international où la souveraineté d'un Etat est limitée non seulement par celle des autres Etats, mais aussi par des règles et des principes¹¹. Cela étant, quand on parle de la souveraineté d'un Etat, on vise le pouvoir exclusif d'une entité riche de trois éléments : un gouvernement, une population, un territoire. Cela implique que toute atteinte à l'un de ces trois éléments constitue nécessairement une atteinte à la souveraineté de l'Etat. Laissons de côté le territoire qui n'est évidemment sujet d'aucune volonté et dont le destin est scellé à celui du groupe humain qui l'habite. Ce dernier nous intéresse beaucoup plus. Le fait qu'il comprenne les deux autres éléments constitutifs de l'Etat — population et gouvernement — nous permet d'agrandir le champ des atteintes à la souveraineté. On peut en effet considérer comme telles non seulement les actions provoquées, encouragées ou tolérées par des Etats étrangers qui vont à l'encontre de la volonté des gouvernants — hypothèse classique d'atteinte à la souveraineté —, mais aussi celles qui avec la bénédiction de ces gouvernants, affectent uniquement la population ou une partie importante de cette population.

Dans les pages qui suivent, nous envisagerons les deux hypothèses. Nous allons en effet essayer de déterminer comment la situation économiquement inégale de deux Etats et les rapports inégaux qui peuvent en résulter, constituent une atteinte à la souveraineté de l'Etat économiquement faible, d'une part dans le chef de sa population, et d'autre part dans le chef, et de sa population et de son gouvernement.

1. *Atteintes à la souveraineté de l'Etat dans le chef de sa population.*

Dans un grand nombre de P.S.D., toute l'économie se trouve aux mains d'une oligarchie constituée à la fois de mandarins locaux et de puissantes sociétés étrangères. Le caractère étranger de ces sociétés confère au problème un élément d'extranéité qui nous permet de le placer sous l'éclairage du droit international. Cet éclairage se justifie d'autant plus, que derrière ces sociétés se trouvent des Etats qui, en encourageant ou en favorisant leur action, en portent une part de responsabilité. C'est à ce titre que nous utilisons le concept de souveraineté dans son sens juridique. L'action de ces sociétés dans les P.S.D. apparaît comme une triple atteinte à leur souveraineté.

1) Il y a atteinte à la souveraineté de l'Etat à travers sa population dans la mesure où la plupart de ses industries sont sous le contrôle de sociétés étrangères.

¹¹ SCHELLE, G., « Règles générales du droit de la paix », *R.C.A.D.I.*, 1937, vol. 46, pp. 371 et ss.

Dans le cas de l'Amérique latine qui est typique à cet égard, on considère que 50 % à 75 % de ses industries-clés sont aux mains de concentrations américaines. Peut-on alors encore parler de souveraineté quand :

« le développement des économies latino-américaines dépend d'un centre de décision situé, non dans les pays de la région, mais aux Etats-Unis ? »

et quand

« les pays d'Amérique latine demeurent ainsi intégrés dans une économie extra-nationale dont les objectifs sont opposés aux intérêts nationaux des Etats du continent ? ¹² »

2) Il y a atteinte à la souveraineté de l'Etat, à travers sa population dans la mesure où les sociétés étrangères réalisent sur le dos de cet Etat, de ses richesses naturelles et de sa main-d'œuvre des bénéfices fabuleux qui, même partagés avec les dirigeants locaux, ne profitent quasiment pas au pays. On estime qu'en 1968, les investissements privés des pays capitalistes développés dans le tiers monde ont permis le rapatriement de 6.800 millions de dollars de bénéfices ¹³. On peut mieux se rendre compte de la grandeur de ces bénéfices et de la part qui échappe au P.S.D. (que ce soit, sous forme de paiement de salaires, de sécurité sociale, d'impôts, ou de toute autre manière profitable à l'Etat du lieu d'installation de l'industrie) en comparant la rentabilité d'un investissement américain en Europe et au Canada d'une part, en Amérique latine, en Afrique et en Asie d'autre part :

— en 1965, 14.886 millions de dollars investis dans le tiers monde rapportaient 2.253 millions de dollars;

— la même année, 29.067 millions de dollars investis dans les pays occidentaux rapportaient 1.452 millions de dollars ¹⁴;

cela signifie que les investissements dans les pays pauvres rapportent, plus ou moins, 3,2 fois plus de bénéfices que les investissements réalisés dans les pays riches. Encore faut-il préciser que ces chiffres ne visent que les bénéfices déclarés. Il faut y ajouter les transferts clandestins ¹⁵ qui sont d'autant plus faciles à réaliser que les dirigeants du pays exploité sont corrompus ou manipulés par les grandes sociétés étrangères. Selon les sources, ces transferts clandestins porteraient sur des montants allant de 40 ¹⁶ à 100 % ¹⁷ des bénéfices officiels.

¹² Association argentine des juristes démocrates (A.A.J.D.), « Certains problèmes juridiques des Etats en voie de développement », Rapport présenté au IX^e Congrès de l'A.I.J.D., Helsinki, juillet 1970, p. 10.

¹³ JALÉE, P., *Le Tiers Monde en chiffres*, op. cit., p. 76.

¹⁴ JULIEN, C., op. cit., p. 227.

¹⁵ Ceux-ci se font généralement de la manière suivante : la société-mère majore les prix des équipements qu'elle vend à sa filiale située en P.S.D.; inversement cette dernière lui vend ses produits au-dessous de leur valeur réelle.

¹⁶ JULIEN, C., op. cit., p. 231.

¹⁷ JALÉE, P., op. cit., p. 75.

De toute façon, même en ne tenant compte que des bénéfices officiels, on arrive à des chiffres qui laissent rêveur.

Dans le cas du Chili, on a estimé que les compagnies étrangères qui extrayaient le cuivre avaient réalisé en 42 ans 4 milliards de dollars de bénéfices pour un investissement de 30 millions de dollars¹⁸. L'appropriation privée de bénéfices aussi plantureux a été assimilée à un véritable abus de droit — *summum jus, summa injuria* — et a donné naissance à la théorie des bénéfices excessifs avancée par le gouvernement Allende pour refuser le paiement de toute indemnité supplémentaire à celle calculée sur base de ces bénéfices.

3) Il y a atteinte à la souveraineté de l'Etat dans le chef de sa population dans la mesure où l'attitude conjointe de ces sociétés et des dirigeants locaux aboutissent à une exploitation éhontée de la population, et à son maintien dans une existence précaire et misérable. Dépourvue de toute sécurité, de toute ressource, confrontée à des problèmes de simple survie, cette population est incapable de prendre son destin en main et d'assurer un quelconque contrôle du système économique qui la domine.

Ce système se trouve en effet sous l'emprise d'une oligarchie qui veille soigneusement à ne pas abandonner la moindre parcelle de son pouvoir au peuple dont elle utilise la force de travail.

Or un tel système est naturellement violent. Il est violent car « par le jeu des échanges, de la fixation des prix et des salaires, de la fiscalité, etc... il abrège littéralement la vie de groupes sociaux ou de peuples sans défense »¹⁹; il est violent car son maintien repose sur la présence d'un appareil répressif; il est violent car sa transformation implique presque toujours le recours à la violence. Au point de vue du droit international, cette violence est d'autant plus choquante qu'elle est non seulement le fait des dirigeants locaux, mais aussi celui des sociétés étrangères. La présence de ces dernières n'est en effet jamais innocente puisqu'en participant à l'entretien des forces de répression, elles assurent une part de responsabilité dans l'écrasement de tout mouvement révolutionnaire.

Lors de la répression du soulèvement du Bengale Oriental en mars-avril 1971, les Bengalis firent observer que le matériel militaire des forces gouvernementales avait été acheté aux pays occidentaux avec des devises provenant en grande partie du Pakistan Oriental, premier producteur mondial de jute. Ils constataient que « le gouvernement central les avait contraints en quelque sorte à financer la répression déclenchée contre eux »²⁰. Or, à supposer que cet argent provienne

¹⁸ SOUCHÈRE, E. (DE LA), « Vers un front latino-américain pour le contrôle des investissements étrangers ? », *Le Monde diplomatique*, janvier 1973, p. 9.

¹⁹ JULIEN, C., « Les masques de la violence », *Le Monde diplomatique*, janvier 1973, p. 11.

²⁰ *Le Monde*, 3 avril 1971, p. 10.

de sociétés étrangères installées au Bengale Oriental, il pourrait bien s'apparenter à une intervention privée favorable au gouvernement légal, intervention qui dans certaines circonstances serait illicite car contraire au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Le violence étrangère que doit subir le peuple de nombreux P.S.D. ne se limite pas seulement à ces formes pernicieuses que sont le maintien d'une population dans une espèce d'infra-existence, et l'entretien de mécanismes répressifs aptes à empêcher tout changement. La même dialectique peut conduire certains Etats à se substituer aux grandes sociétés et à utiliser directement et ouvertement la violence. Il arrive en effet qu'une partie de la population se révolte contre l'exploitation dont elle est l'objet et le régime qui la soutient. Risquant ainsi de perdre leurs privilèges, les pays riches qui bénéficient de l'action de ces grandes sociétés n'hésitent pas toujours à soutenir les gouvernements qui sont aux prises avec la rébellion : il s'agit là d'une escalade dans l'atteinte à la souveraineté de l'Etat, celle-ci ne se marquant plus seulement dans l'exploitation économique du peuple et dans le pillage des richesses naturelles du pays, mais prenant l'allure d'une intervention armée pure et simple aux côtés du gouvernement légal. En ce qui concerne l'illicéité de ce type d'intervention, rappelons que le gouvernement qui sollicite l'aide armée d'un Etat pour réprimer une insurrection signe par ce seul fait sa propre déchéance : il montre en effet qu'il n'a plus qualité pour représenter l'Etat puisqu'en dépit du lourd appareil militaro-policié dont il dispose, il s'avère incapable de s'opposer au soulèvement de sa population; quant au gouvernement sollicité qui intervient par les armes, il va à l'encontre du droit de cette population de s'autodéterminer, même par la force ²¹.

Ici, ce ne sont pas les exemples qui manquent. Mais, il en est un qui par son caractère extrême prend le pas sur tous les autres en montrant bien jusqu'où un Etat peut aller pour assurer le maintien de ses privilèges économiques; c'est le cas du Vietnam. L'explication de la présence américaine en Indochine réside en effet principalement dans la volonté d'assurer et de rassurer en général les investissements privés de leurs grands monopoles dans le reste du monde. Ils veulent montrer que leurs intérêts économiques sont bien protégés, qu'ils

²¹ A noter que la résolution 2131 (XX) sur la non-intervention et la Déclaration 2625 (XXV) sur les relations amicales adoptées toutes deux par l'Assemblée générale des Nations Unies condamnent l'intervention sans distinguer si elle se fait aux côtés des insurgés ou du gouvernement légal. La majorité de la doctrine condamne également toute intervention, qu'elle soit aux côtés des insurgés ou du gouvernement légal. Voy. notamment : FRIEDMANN, W., « Intervention, Civil War and the Role of International Law », *Proceedings of the A.S.I.L.*, Washington, 1965, p. 78; FISCHER, R., *Essays on Intervention*, Ohio, State University Press, 1964, p. 7; CHAUMONT, Ch., « Analyse critique de l'intervention américaine au Vietnam », *R.B.D.I.*, 1968, 1, p. 75; NOËL, J., *Problème de l'intervention dans le droit international public américain*, Bruxelles (thèse U.L.B.), 1973, pp. 175 et ss., etc.

continueront de l'être, et que les souffrances des Vietnamiens sont le prix à payer par tout peuple qui voudrait s'engager dans la même voie²².

De fait, indépendamment des bases et des missions militaires qu'ils entretiennent un peu partout dans le monde, indépendamment des équipements militaires qu'ils fournissent aux gouvernements qui sont leurs alliés, les Etats-Unis interviennent encore militairement dans tout Etat du « monde libre » sur lequel l'« hydre communiste » pourrait jeter son dévolu : marines au Liban et à St-Domingue, « bérets verts » en Bolivie, en Colombie, en Argentine, au Guatemala, au Chili, au Pérou, à Panama, en Uruguay²³. Cette politique n'est d'ailleurs que le reflet exact de celle menée par l'U.R.S.S. vis-à-vis de tous les Etats de sa zone d'influence, les affaires de Hongrie et de Tchécoslovaquie n'apparaissant finalement que comme des excroissances exceptionnelles d'un impérialisme tentaculaire qui s'exerce en fait de manière quotidienne.

*
**

Tels sont donc quelques-uns des aspects que peuvent prendre les atteintes à la souveraineté d'un Etat dans le chef de sa population.

Résumons-les : domination des principaux secteurs de l'économie d'un pays par quelques sociétés étrangères, participation à peu près nulle de la population de ce pays aux bénéfices réalisés par ces sociétés — ou, participation infiniment moins grande que dans les pays développés — collusion inévitable entre ces sociétés et la nature fondamentalement violente du système.

Dans l'hypothèse envisagée, les élites et les dirigeants locaux apparaissent évidemment par leur complaisance, ou en tout cas par leur passivité, comme des complices objectifs de ces atteintes. Ce n'est cependant pas toujours le cas et c'est la seconde hypothèse que nous allons examiner : celle où l'inégalité économique d'un Etat par rapport à un autre permet au plus puissant des deux de s'opposer aux mesures — économiques ou politiques — décidées par le gouvernement de l'autre en dépit de leur caractère souverain.

2. *Atteintes à la souveraineté d'un Etat dans le chef de son gouvernement.*

On voit aujourd'hui un nombre sans cesse croissant de gouvernements de P.S.D. et même de pays développés mener une politique propre à donner à

²² JULIEN, C., *op. cit.*, pp. 38-39, 229-231.

²³ Stationnée depuis 1962 à Fort Gullick (Panama), la 8^e « force spéciale » qui comprend 800 « bérets verts », appartient à la « Special Action Force for Latin America ». Celle-ci dispose de 17 « équipes d'entraînement » dont chacune est destinée à être rapidement transportée dans un des 17 pays latino-américains qui en ferait la demande. C'est une de ces équipes qui permit à l'armée bolivienne de cerner le groupe de Guevara et de tuer ce dernier, *ibid.*, p. 275.

leur pays une plus grande indépendance économique. On peut penser à Cuba, à l'Algérie, au Chili d'Allende, à l'Iran, à l'Irak, etc... L'effort est louable, mais cette action bien que parfaitement conforme aux prérogatives de la souveraineté se heurte à toutes sortes d'obstacles qui ont pour origine la situation économiquement inégale de ces pays par rapport à d'autres et les rapports économiquement inégaux qui les unissent. Encore une fois ce genre de problème se pose surtout dans les relations entre pays capitalistes développés et P.S.D., bien que, nous le verrons, il ne soit pas toujours absent non plus des relations entre pays riches.

1) *Les pressions économiques exercées sur la politique économique des P.S.D.*

Si les pays capitalistes développés refusent, comme on vient de le voir, aux peuples des P.S.D. le droit de se libérer de l'exploitation dont ils sont l'objet, ils ne permettent pas davantage aux gouvernements de ces peuples de prendre l'initiative d'une libération qui remettrait en cause leurs privilèges. Pour ce faire, ils disposent d'un arsenal de moyens qui vont de l'intimidation diplomatique à l'intervention militaire en passant par tout l'éventail des pressions économiques. Ici aussi les exemples foisonnent, Parmi ceux que C. Julien rapporte, en voici deux qui sont singulièrement parlants :

« Lorsqu'il était gouverneur de l'Etat de Rio Grande do Sul, Lionel Brizzola fut convoqué à Brasilia dans le bureau du président où l'attendaient les représentants de la compagnie américaine du téléphone qu'il venait de nationaliser et au même moment, à Washington l'auteur de ce livre se trouvait dans le bureau du responsable de l'Amérique latine au Département d'Etat, et celui-ci, informé par téléphone que le gouverneur avait signé l'ordre de nationalisation, ne se gênait pas pour répondre en présence de son visiteur . " Brizzola est l'homme à abattre " » (...)

« Parce qu'il refusait de satisfaire les prétentions de la compagnie américaine Bond and Share, le président Juscelino Kubitschek fut sommé par téléphone de se rendre à Rome, où se trouvait alors le président John F. Kennedy, afin de " régler cette affaire désagréable pour les relations entre les Etats-Unis et le Brésil " ²⁴. »

Cependant, mieux que toute autre, l'histoire des relations américano-cubaines illustre admirablement les difficultés qu'un Etat peut rencontrer pour passer d'une souveraineté formelle à une souveraineté réelle. Comme le rapporte lui-même, en 1960, un ancien ambassadeur des Etats-Unis à La Havane, jusqu'à la révolution l'ambassadeur américain était « le personnage le plus important de Cuba ». Cette puissance s'explique par le fait que l'économie cubaine est une économie de monoculture basée sur le sucre et entièrement axée vers les U.S.A. Comme ceux-ci sont les principaux clients et fournisseurs de l'île et qu'en outre ils jouissent d'une situation de monopole grâce à l'existence d'un accord douanier

²⁴ JULIEN, C., *op. cit.*, p. 247.

préférentiel, l'économie cubaine est totalement subordonnée à leurs volontés²⁵. La situation change du jour où Fidel Castro décide de relever l'économie de son pays. Parmi les mesures qu'il prend figure l'achat de pétrole soviétique, moins cher que le pétrole américain et payable en devises nationales. Les pétroliers occidentaux n'admettent pas cette initiative et les trois raffineries de l'île (Texaco, Shell et Standard) refusent de traiter le pétrole soviétique. C'est le début de la rupture et d'un enchaînement de représailles et de contre-représailles. Castro réagit à ce refus en nationalisant les raffineries; Eisenhower réplique en réduisant de 700.000 tonnes les achats de sucre cubain; Castro répond en nationalisant d'autres entreprises américaines; les Etats-Unis mettent alors le point final en coupant toutes les importations de sucre cubain, ce qui oblige évidemment Cuba à se tourner entièrement vers l'U.R.S.S. et à basculer d'une zone d'influence dans une autre²⁶.

Dix ans plus tard, c'est un scénario sensiblement analogue qui se répète dans les relations américano-chiliennes : nationalisation du cuivre et du téléphone par le gouvernement Allende^{26bis}, suppression de toute aide économique et financière par les Etats-Unis au Chili. Les Etats-Unis sont d'ailleurs très conscients de l'instrument de pression que peut représenter leur aide au développement. C'est ce qui les a conduits à adopter en 1961²⁷ l'amendement « Hickenlooper » (du nom du sénateur récemment décédé) au Foreign Assistance Act. Cet amendement *oblige* l'exécutif américain à suspendre toute aide à l'Etat qui a exproprié une entreprise américaine sans lui verser dans les 6 mois une juste indemnisation.

Depuis lors, les Etats-Unis auraient à plusieurs reprises appliqué ou menacé d'appliquer cet amendement : citons le cas de Ceylan, de l'Argentine, de la Guinée, de l'Iran, du Pérou²⁸ et du Chili.

2) Pressions économiques sur la politique générale des P.S.D.

Ce n'est pas seulement la politique économique d'un pays que les Etats-Unis essayent de modifier à leur guise, c'est toute sa politique qu'ils essayent d'orienter

²⁵ Voy. l'affaire du projet d'installation d'une minoterie française à Cuba, JULIEN, C., *op. cit.*, p. 236.

²⁶ *Ibid.*, pp. 235-238.

^{26bis} Il semblerait que la junte du général Pinochet n'avait pas remis ces nationalisations en question. Il s'agirait donc d'un acquis définitif. En revanche, un certain nombre d'intérêts chiliens qui avaient été nationalisés ont été rendus à leurs anciens propriétaires. Voy. *Le Monde diplomatique*, novembre 1973.

²⁷ Cet amendement fut adopté à la suite des pressions exercées par la compagnie américaine des téléphones qui avait été nationalisée au Brésil (*cf. supra*), WALLACE, D. JR., *The President's Exclusive Foreign Affairs Powers over Foreign Aid*, Georgetown University Law Center, n.d., p. 59.

²⁸ *Ibid.*, p. 60.

en profitant de son sous-développement économique. C'est ainsi que sous l'action de Foster Dulles, la Banque mondiale — on sait le rôle prépondérant qu'institutionnellement les Etats-Unis sont appelés à y jouer — « punit » l'Egypte d'avoir été un des ténors de la Conférence de Bandoeng et d'avoir acheté des armes à la Tchécoslovaquie, en annulant un projet de financement du barrage d'Assouan. Inversement, après avoir refusé pendant plusieurs années d'accorder le moindre prêt au Brésil, la Banque Mondiale « récompense » le renversement du très modéré Joao Goulart, par des militaires formés aux Etats-Unis, en octroyant en 1965, au nouveau gouvernement un prêt de 500 millions de dollars ²⁹. Même phénomène pour l'Indonésie qui à cause de son anti-impérialisme ne reçoit en 1964 qu'un montant d'aide publique égal à la moitié de la moyenne des 3 années précédentes, mais qui après le massacre d'un demi-million de communistes obtient de 10 pays occidentaux une consolidation de sa dette extérieure ³⁰.

En 1965, les Etats-Unis stoppent les ventes de blé à l'Egypte qui a trop souvent dénoncé la politique américaine au Vietnam, au Congo, à St-Domingue. Ils les reprennent en 1966 à des conditions plus onéreuses (en réalité, les Etats-Unis ne savent que faire de ce blé dont le stockage leur coûte des fortunes), mais en 1967, il se livrent à un nouveau chantage : si l'Egypte veut continuer à recevoir du blé, elle doit cesser de critiquer l'Arabie Saoudite, de soutenir les nationalistes d'Aden, etc... Nasser refuse blé et conditions ³¹.

On est évidemment fondé à se demander si le refus d'un Etat d'aider économiquement un autre Etat constitue une atteinte à sa souveraineté, mais dans le cas des relations entre certains P.S.D. et certains pays riches, nous croyons pouvoir répondre affirmativement ³².

²⁹ PIRET, B., *op. cit.*, p. 168.

³⁰ JALÉE, P., *Le Tiers Monde dans l'économie mondiale*, Paris (Maspéro), 1968, pp. 183-184.

³¹ JULIEN, C., *op. cit.*, p. 243. Du jour où Allende entame son programme de nationalisations au Chili, c'est main dans la main que le secteur public et le secteur privé nord-américains déchaînent leurs foudres contre l'imprudent : la Kennecott et l'Anaconda jettent l'embargo sur le cuivre chilien en le faisant saisir par les tribunaux du pays où il arrive, les banques nord-américaines réduisent considérablement le financement des importations chiliennes, l'Eximbank et l'A.I.D., organismes gouvernementaux, eux, refusent carrément tout crédit, le gouvernement de Washington fait pression sur les fournisseurs privés du Chili pour qu'ils cessent de l'approvisionner en machines, en pièces de rechange et en matériels indispensables à son développement, il fait tomber le cours du cuivre en jetant sur le marché mondial ses énormes stocks, il profite de sa prépondérance au sein de la Banque Interaméricaine de Développement et au sein de la Banque mondiale pour suspendre l'octroi de crédits d'investissement, il manœuvre auprès des gouvernements européens pour qu'ils refusent au Chili un délai de quatre ans sollicité par celui-ci pour le remboursement de sa dette extérieure — et de fait, au cours de cette renégociation de la dette chilienne (ce que l'on a appelé le « club de Paris », le gouvernement chilien n'obtiendra qu'un an de délai... C'est à juste titre qu'on a pu parler d'une véritable tentative d'« asphyxie économique » du Chili. Voy. URIBE, A., *Le livre noir de l'intervention américaine au Chili*, Paris (Seuil), 1974, pp. 133-134, 164-167 et 172-174.

³² C'est la position de l'A.A.J.D., *op. cit.*, p. 14.

A partir du moment où la suppression de l'aide économique d'un Etat à un autre Etat plonge ce dernier dans le marasme économique le plus complet au point qu'il ne puisse plus s'en sortir sans l'aide d'une puissance étrangère, il est évident que cette suppression constitue un moyen de pression sur sa politique intérieure ou extérieure. Le fait même que la suppression de cette aide constitue un moyen de pression implique déjà une atteinte à la souveraineté. On notera d'ailleurs que cette aide n'est pas une aide authentique et désintéressée, mais le plus souvent une obole en vue de permettre à l'Etat qui en bénéficie de supporter la ponction de ses richesses naturelles par les grands monopoles étrangers.

Autre chose est le problème des demandes de saisie-arrêt des marchandises ou des sommes affectées à leur paiement introduites par les compagnies nationalisées auprès des tribunaux des pays où sont exportées lesdites marchandises. Peut-on considérer ces demandes et l'examen de leur recevabilité comme des actes d'ingérence dans les affaires intérieures du pays expropriateur, comme des actes attentatoires à sa souveraineté ainsi que l'a soutenu le Chili d'Allende devant les tribunaux français, hollandais et allemands qui étaient saisis de ces demandes ? Nous croyons pouvoir encore répondre par l'affirmative³³ sur base de l'« Act of State » doctrine. Dans la mesure où la Cour Suprême de l'Etat le plus touché au monde par des nationalisations a su proclamer à la face d'un pays et d'un gouvernement profondément hostiles à Castro que les actes de ce dernier rentraient dans le cadre de l'Act of State doctrine, on est en droit de considérer comme attentatoire à la souveraineté de l'Etat toute action visant à faire reconnaître par une juridiction étrangère l'illégalité d'une nationalisation.

Dans l'affaire *Sabbatino* (1964), la Cour Suprême des Etats-Unis s'était en effet refusé d'apprécier la légalité des nationalisations d'entreprises américaines opérées par Castro en arguant du caractère souverain de ces actes et du manque de consensus général quant à leur validité en droit international coutumier³⁴.

³³ *Contra* : Inst. de droit international, Résolutions de 1963, art. 8 : « Les Etats sont libres de donner effet sur leur territoire à l'emprise d'une loi étrangère de nationalisation sur les biens, droits et facultés qui s'y trouveraient situés au moment de sa publication. Le refus pour les tribunaux du for d'effectuer cette application ne peut être reproché à l'Etat comme acte inamical. »

³⁴ FALK, R., « The Complexity of *Sabbatino* », *A.J.I.L.*, 1964. Depuis lors, les Etats-Unis ont adopté l'amendement *Sabbatino* qui comme l'amendement *Hickenlooper* est incorporé à la loi sur l'aide extérieure des Etats-Unis. Cet amendement refuse aux juridictions américaines le droit de se déclarer incompétentes sur base de l'« Act of State » doctrine pour connaître d'une affaire de nationalisation :

« Nonobstant toute autre disposition légale, aucun tribunal des Etats-Unis ne pourra manquer de connaître (une affaire) sur la base de la doctrine de l'Acte d'Etat, (et il devra par là) se prononcer sur les mérites (du cas) conformément aux principes du droit international chaque fois (qu'il y aura) une demande, relative à un titre ou à tout autre droit de propriété avancés par n'importe quelle partie (y compris un Etat étranger), et fondée sur (ou se déterminant à partir de) une

Dans cette optique, nous paraissait éminemment critiquable cette décision du tribunal de Paris d'autoriser la vente de cuivre chilien, mais de déposer le produit de cette vente à un compte bloqué jusqu'au jour où serait résolu le litige opposant le Chili à la Kennecott³⁵.

3) Pressions économiques sur la politique des pays développés.

Pour en revenir aux exemples de pression économique qu'un Etat peut exercer sur un autre en raison de leur inégalité économique, il faut noter que même la souveraineté des Etats capitalistes développés n'est pas à l'abri de ces pressions. C'est particulièrement vrai des relations entre le Canada et les Etats-Unis qui toutes proportions gardées ne sont pas sans offrir une certaine similitude avec les relations américano-cubaines d'avant 1959. Le Canada dépend en effet des Etats-Unis pour 52 % de ses exportations et 68 % de ses importations, en outre, 60 % de son industrie sont aux mains de capitaux américains. Rien d'étonnant dès lors que toute mesure économique canadienne qui déplaît au grand frère américain fasse immédiatement l'objet d'une menace de mesure de rétorsion économique.

Lorsqu'en 1963, le premier ministre Pearson annonce l'institution d'une taxe spéciale de 40 % sur certains contrats de publicité — taxe qui vise surtout les revues américaines —, Kennedy en exige l'exemption pour les publications du groupe *Time*, *Life* et du *Reader's Digest*, sinon les Etats-Unis couperont le crédit de 420 millions de dollars destiné à la firme Canadair de Montréal, ce qui pourrait mettre 16.000 personnes en chômage. En 1967, Johnson intervient de manière analogue pour empêcher l'application d'une nouvelle loi sur le contrôle des banques, loi qui toucherait fatalement les banques américaines installées au Canada³⁶.

Mais, il n'y a pas que le Canada à encourir les foudres de Washington; l'Europe a également sa part. Après la révolution castriste, un grand nombre d'industries du Vieux Continent se sont vues menacées de perdre le marché américain si elles poursuivaient leurs relations commerciales avec Cuba. Les difficultés économiques de la Grande-Bretagne ont fait qu'en dépit des vœux du Labour Party, le gouvernement Wilson n'a jamais osé se désolidariser de la politique américaine au Vietnam. Le dénouement du conflit de Suez ne fut

confiscation ou toute autre prise de contrôle postérieure au 1^{er} janvier 1960, résultant d'un Acte d'Etat accompli en violation du droit international, compte tenu des principes d'indemnisation et autres critères établis en ce domaine. » (Texte et commentaire in URIBE, A., *op. cit.*, pp. 146-147.)

Notons encore que les mesures de séquestre sur le cuivre chilien prononcées par les tribunaux français, hollandais et allemands statuant en référé ont été chaque fois annulées par les mêmes tribunaux au moment de l'examen du fond (voy. ROUSSEAU, Chr., « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1973, p. 500).

³⁵ *Le Soir*, 16 janvier 1973, p. 11.

³⁶ JULIEN, C., *op. cit.*, pp. 234-235.

pas seulement dû aux rodomontades soviétiques, mais aussi aux pressions économiques que les Etats-Unis exercèrent sur la Grande-Bretagne et sur Israël. En ce qui concerne la première, les Etats-Unis firent tomber le cours de la livre et promirent ensuite un crédit de 1 milliard de livres si un cessez-le-feu était ordonné; en ce qui concerne Israël, ils le menacèrent d'une part, de le priver des collectes américaines du Fonds National Juif, d'autre part, de faire pression sur l'Allemagne pour qu'elle cesse le paiement des réparations, s'il persistait à rester dans les territoires conquis³⁷.

Nous n'avons encore rien dit de la politique économique de l'U.R.S.S. avec le reste du monde. En ce qui concerne ses relations avec les P.S.D., l'U.R.S.S. est loin d'exiger des pays qu'elle aide l'alignement inconditionnel que les Etats-Unis réclament. A l'inverse des Etats-Unis qui rejettent des Etats qu'ils jugent un peu trop indépendants ou qui ont la « nationalisation facile », l'U.R.S.S. ne se sent guère gênée de « flirter » avec des dictatures d'extrême-droite. Elle se montre néanmoins infiniment plus stricte dans ses rapports avec ses satellites : ici, l'inégalité économique n'est plus seulement un fait mais une règle; en imposant « la division socialiste du travail » aux Etats du COMECON, elle oblige en fait chacun de ceux-ci à ne développer que quelques productions essentielles, ce qui lui permet de les maintenir sous sa dépendance économique, vu qu'elle, en ne se privant pas de diversifier sa production au maximum, est seule capable d'approvisionner ses fournisseurs de tout ce qui leur fait défaut³⁸.

4) *Interventions violentes dans la politique économique des P.S.D.*

Lorsque les pressions économiques s'avèrent impuissantes à contrecarrer la politique économique qu'un gouvernement entend mener, il n'est pas rare alors de voir les Etats qui se sentent visés par cette politique, recourir à des moyens encore plus brutaux.

En voici quelques exemples :

C'est parce que le président Arbenz du Guatemala nationalise les 225.000 acres *non* exploités de la United Fruit pour les redistribuer aux petits paysans que la C.I.A. arme, entraîne et envoie un groupe d'exilés renverser le gouvernement du Guatemala; c'est parce que le D^r Mossadegh exige une plus grande participation de l'Iran aux bénéfices que l'A.I.O.C. tire de l'extraction des pétroles de son pays que la Grande-Bretagne et la C.I.A. manœuvrent et réussissent à faire tomber son gouvernement³⁹; c'est parce que Nasser nationalise le Canal de Suez que la France et la Grande-Bretagne débarquent en Egypte au risque de provoquer un nouveau conflit mondial; c'est parce que le général

³⁷ *Ibid.*, pp. 239, 240 et 252.

³⁸ AGOSTON, I., *Le Marché commun communiste*, Genève (Droz), 1964.

³⁹ JULIEN, C., *op. cit.*, pp. 314-326.

Kassem fait voter une loi attribuant 95 % des concessions de l'I.P.C. à l'Etat, que le général Aref obtient l'aide de la C.I.A. pour le renverser et l'assassiner en février 1963; c'est parce que l'Indonésie opère diverses nationalisations en 1957-1958 que les Etats-Unis apportent leur aide aux révoltés de Sumatra; c'est parce que Castro nationalise le sucre cubain et reprend le contrôle des mines de manganèse et de nickel⁴⁰ que les Etats-Unis organisent le débarquement de la Baie des Cochons; c'est parce que les privilèges de l'Union Minière du Haut Katanga risquent d'être remis en question par le gouvernement de M. Lumumba que la Belgique et la Grande-Bretagne apportent divers appuis occultes à la sécession katangaise; c'est parce que la France et la Grande-Bretagne se disputent le contrôle du pétrole nigérien que la première assiste le colonel Ojuwku, et la seconde le général Gowan; c'est parce que les Etats-Unis dépendent à 88 % de la bauxite importée, et que la Guyane britannique en est un gros producteur que la C.I.A. provoque la chute du gouvernement progressiste de Cheddy Yagan en 1964⁴¹; c'est en partie parce que le « printemps

⁴⁰ Ce sont les plus gros gisements de nickel du monde et les Etats-Unis consomment à eux seuls 40 % de la production mondiale, *ibid.*, p. 26.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 24 et 333-336. En ce qui concerne le Chili, on sait aujourd'hui que les Etats-Unis essayèrent d'intervenir dès 1970 pour empêcher l'élection à la présidence d'Allende. Les tentatives menées parallèlement par le Pentagone et par la compagnie multinationale I.T.T. avec le concours de la C.I.A. se soldèrent par un échec. Voy. URIBE, A., *op. cit.*, pp. 64-78 et SAMPSON, A., *I.T.T. Sovereign State*, Paris (Alain Moreau), pp. 365-406.

En revanche, si les complicités américaines dans le coup d'Etat du général Pinochet de septembre 1973 ne font guère de doute, elles sont beaucoup moins apparentes. On peut cependant mesurer leur portée à partir d'un certain nombre d'indices :

- au fur et à mesure que le gouvernement Allende se maintenait en bénéficiant même d'un soutien accru de la population (voy. les élections de mars 1973), les Etats-Unis manifestaient de plus en plus d'impatience à l'égard du Chili et de sa politique;
- certaines discussions entre représentants chiliens et représentants américains (mars 1973) s'étaient terminées par de véritables ultimatums diplomatiques des seconds aux premiers;
- la facilité avec laquelle l'administration Nixon se prêta en mars 1973 à l'enquête de la Commission des affaires étrangères du Sénat américain sur les agissements d'I.T.T. et de la C.I.A. en 1970, enquête qui mit en lumière les responsabilités de cette dernière était une manière cynique de montrer que la politique chilienne contrariait à ce point Washington qu'il n'était plus question de « prendre des gants » avec ce pays (voy. URIBE, A., *op. cit.*, pp. 783 et ss.).

Ces attitudes du gouvernement américain constituaient autant de signes d'encouragement à toute initiative visant à renverser le gouvernement du président Allende. Or, lorsqu'on sait qu'entre le Pentagone et l'armée chilienne existait depuis toujours une solide tradition de liens échappant à peu près totalement au contrôle du pouvoir civil (*ibid.*, pp. 13-27) et que l'aide militaire du premier à la seconde était passée de 800.000 \$ en 1970 à 12.300.000 \$ en 1972 (BARNET, R.J., *The Nixon-Kissinger Doctrine and the Meaning of Chile*, rapport réalisé pour le Colloque sur le Chili du Transnational Institute, Amsterdam, 22-24 février 1974, p. 2), alors que dans tous les autres domaines, la coopération américaine avait été supprimée, on est en droit de former certaines conclusions.

D'une autre origine, mais de caractère tout aussi « interventionniste » furent les appuis financiers apportés à la subversion par des financiers brésiliens et des conservateurs chiliens vivant au Brésil (*ibid.*, p. 2.)

de Prague » implique une remise en question de la division internationale socialiste du travail telle que la conçoit Moscou que les Soviétiques interviennent en Tchécoslovaquie, etc.

*
**

Telles sont les diverses formes d'atteintes à la souveraineté de l'Etat engendrées par certaines situations d'inégalité économique. Juridiquement, ces atteintes ne soulèvent aucun problème tant qu'il s'agit d'interventions armées directes ou indirectes : l'intervention d'un Etat dans les affaires intérieures d'un autre Etat est en effet toujours interdite sauf cas de la contre-intervention ou de l'intervention décidée par les Nations Unies. En revanche, la question est plus délicate lorsqu'il s'agit de l'exploitation économique d'un Etat par un autre, situation qui est à l'origine de ces interventions. C'est qu'en effet si nous assimilons cette exploitation à une atteinte à la souveraineté d'un Etat, il faut préciser que cette qualification nous est personnelle.

Il s'agit donc de voir dans quelle mesure le droit international utilise la même qualification, dans quelle mesure il s'efforce de protéger l'indépendance économique des Etats — et par-delà, leur souveraineté —, et dans quelle mesure, il condamne les divers types d'intervention économique.

II. L'INEGALITE ECONOMIQUE, SOURCE DE CONTRADICTION AU PRINCIPE DE L'EGALITE SOUVERAINE, CONTREVIENT A CERTAINS TEXTES JURIDIQUES INTERNATIONAUX

A. L'égalité et la souveraineté économiques sont des objectifs du droit international contemporain

Si le droit international ne compte pas l'égalité économique au nombre de ses principes, il n'ignore cependant pas la nécessité de remédier autant que possible aux déséquilibres économiques existants.

Ainsi sans avoir rang de normes obligatoires, la coopération internationale et le progrès économique et social sont en tout cas au nombre des objectifs de la Charte des Nations Unies (Préambule, art. 1, chap. 3, art. 55 et ss.). Depuis les résolutions 1707 et 1710 (XVI) un droit nouveau, celui du « commerce international comme instrument primordial du développement économique » est en train de naître. Cette gestation qui n'est malheureusement pas encore venue à terme s'est matérialisée dans les conclusions de la Conférence de Genève de la C.N.U.C.E.D. Il est cependant difficile de voir dans les principes adoptés alors autre chose que des déclarations d'intention comme le montrent sans équivoque d'une part, le fait que la Conférence de Genève

n'est pas une institution spécialisée des Nations Unies au sens des articles 57 et 59 de la Charte, et d'autre part, le fait que tous les efforts consentis en vue de créer « un organisme international spécifique pour les problèmes du commerce et du développement et doté de pouvoirs adéquats, échouèrent en raison de la ferme opposition des principaux pays capitalistes »⁴².

En fait, c'est plutôt vers la pratique de l'Assemblée générale des Nations Unies qu'il faut se tourner pour essayer de trouver une consécration en droit international de l'indépendance économique de l'Etat en tant qu'élément fondamental de sa souveraineté. L'Assemblée a en effet adopté des résolutions qui érigent certains aspects de l'indépendance économique de l'Etat au rang de principe.

Telles sont notamment les résolutions 1803 (XVII) et 2158 (XXI) qui consacrent le droit souverain de tout Etat de disposer librement de ses richesses naturelles et les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme qui reconnaissent le droit à la libre détermination dans le domaine politique, économique et social (art. 1, § 1), et le droit à la libre disposition des ressources naturelles (art. 1, § 2).

Les principes de l'article 1^{er} qui sont également ceux des résolutions 1803 (XVII) et 2158 (XXI) se trouvent déjà exprimés par les déclarations finales des différentes conférences des pays non alignés du tiers monde : Bandoeng (24 avril 1955), Belgrade (6 septembre 1961), Le Caire (10 octobre 1964).

Cependant, il faut considérer ces textes avec prudence. Ainsi, les pactes internationaux des droits de l'homme, bien qu'adoptés à l'unanimité par la résolution 2200 (XXI) du 16 décembre 1966, ne sont pas encore entrés en vigueur faute de ratifications. Quant à la souveraineté permanente des Etats sur leurs richesses naturelles, nous allons voir que le principe n'est pas aussi unanimement admis qu'il pourrait y paraître. Examinons à cet égard la genèse de la Déclaration 2625 (XXV) sur les relations amicales et la coopération entre les Etats. La Déclaration a fait de l'égalité souveraine des Etats son sixième principe. Il est formulé de la manière suivante :

« Tous les Etats jouissent de l'égalité souveraine. Ils ont des droits et des devoirs égaux et sont des membres égaux de la communauté internationale, nonobstant les différences d'ordre économique, social, politique ou d'une autre nature.

En particulier, l'égalité souveraine comprend les éléments suivants :

- a) Les Etats sont juridiquement égaux.
- b) Chaque Etat jouit des droits inhérents à la pleine souveraineté.
- c) Chaque Etat a le devoir de respecter la personnalité des autres Etats.
- d) L'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'Etat sont inviolables.
- e) Chaque Etat a le droit de choisir et de développer librement son système politique, social, économique et culturel.
- f) Chaque Etat a le devoir de s'acquitter pleinement et de bonne foi de ses obligations internationales et de vivre en paix avec les autres Etats. »

⁴² A.A.J.D., *op. cit.*, p. 16.

On constate qu'il n'est nullement question dans cet énoncé d'égalité économique. Il en est même d'autant moins question que :

- 1) le premier alinéa du principe précise que les Etats « sont des membres égaux de la communauté internationale, nonobstant les différences d'ordre économique, social, politique ou d'une autre nature », ce qui est une manière de dire que les Etats sont égaux en droit même s'ils ne le sont pas sur le plan économique, social, politique ou autre. Le mot « différence » pourrait en effet sans aucun dommage pour l'esprit du texte être remplacé par « inégalités »;
- 2) les travaux préparatoires de cette Déclaration montrent que le Comité des relations amicales n'a jamais pu réunir un consensus suffisant pour l'adoption d'un paragraphe reconnaissant le droit des Etats de disposer librement de leurs richesses et ressources naturelles encore que les Nations Unies en aient largement reconnu le principe auparavant (*cf. supra*).

A elle seule, cette pratique nous paraît donc insuffisante à élever l'indépendance économique du rang de vœu pieux à celui de principe impératif. Il faut encore y joindre la condamnation par le droit des Nations Unies de l'intervention économique.

B. L'intervention économique fait l'objet d'une interdiction relative dans le droit international contemporain

L'intervention économique d'un Etat dans un autre peut être directe ou indirecte.

a) *L'intervention économique directe.*

La résolution 2131 (XX) de l'Assemblée générale des Nations Unies condamne l'intervention économique, c'est-à-dire :

« ... toute forme d'ingérence ou toute menace dirigée contre la personnalité d'un Etat ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels » (§ 1), ainsi que le fait pour un Etat d'user ou d'encourager.

« ... l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour contraindre un autre Etat à subordonner l'exercice de ses droits souverains ou pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit » (§ 2).

Ces paragraphes ont été confirmés par la Déclaration 2625 (XXV) qui les a reproduits tels quels (3^e principe, al. 1 et 2).

Le texte vise les pressions économiques qu'un Etat peut exercer sur un autre en vue de l'obliger à lui donner satisfaction. Ces pressions peuvent revêtir différentes formes, mais la résolution ne précise pas lesquelles. Pour l'A.A.J.D., il s'agit :

— de l'imposition de conditions économiques préjudiciables à l'autonomie de l'Etat;

- du retrait de l'assistance économique de l'Etat;
- de la rupture des relations commerciales;
- de la restriction du crédit;
- du non-accomplissement des engagements contractuels⁴³.

On a également dit que les interventions économiques correspondent aux sanctions économiques prévues à l'article 41 de la Charte des Nations Unies⁴⁴. Elles constituent en effet un moyen de coercition sur la volonté de l'Etat. Dans la mesure où elles ne sont pas une réponse à une violation du droit international et où elles ne sont pas décidées par les Nations Unies, elles apparaissent bien comme des interventions illicites directement attentatoires à la souveraineté.

Elles correspondent aux pressions économiques que nous avons classées dans la catégorie des atteintes à la souveraineté de l'Etat dans le chef de son gouvernement. Mais, les résolutions 2131 et 2625 ne s'appliquent pas aux atteintes à la souveraineté de l'Etat dans le chef de sa population, c'est-à-dire, ces atteintes qui se marquent notamment dans le fait pour une société étrangère d'exploiter à son seul profit les ressources humaines et matérielles d'un Etat sans contrepartie véritable pour ce dernier pris dans son ensemble, ce que nous appelons l'intervention économique indirecte.

b) *L'intervention économique indirecte.*

Le droit des gens n'est pas indifférent aux problèmes des activités des sociétés étrangères tel qu'il se pose surtout dans les nouveaux Etats. Il existe au contraire une tendance grandissante à dénoncer le caractère impérialiste et néo-capitaliste des puissants trusts et groupements étrangers qui s'y implantent.

Déjà en 1948, la convention économique de Bogota sur les relations économiques des Etats américains reconnaissait le droit de tout Etat contractant de prendre :

« ... des mesures en vue d'éviter que les investissements étrangers ne soient utilisés directement ou indirectement comme moyen d'intervention dans la politique nationale ou pour porter atteinte à la sécurité ou aux intérêts fondamentaux du pays qui les reçoit⁴⁵. »

Depuis lors, l'Eglise catholique a également pris conscience du problème⁴⁶ et les Nations Unies ont adopté plusieurs textes condamnant de manière générale

⁴³ *Ibid.*, p. 14.

⁴⁴ NOËL, J., *op. cit.*, pp. 134 et ss.

⁴⁵ Convention économique de Bogota (2 mai 1948); texte in *Bulletin de droit des gens*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, Bruxelles, 1953, n° 2, pp. 81-102.

⁴⁶ PAUL VI, Encyclique « *Populorum Progressio* », 26 mars 1967; sur la valeur juridique de cette Encyclique — qui ne contient pas de règles mais des préceptes de valeur morale et qui apparaît surtout comme un instrument à la fois de « pression » et d'« inspiration du droit », voy. DUPUIS, G., « Pour une lecture juridique de l'Encyclique *Populorum Progressio* », *R.G.D.I.P.*, 1970, pp. 857 et ss. Voy. aussi *Le Soir*, 10 avril 1971, p. 1.

les activités des sociétés étrangères qui contrecarrent la souveraineté et l'indépendance économique de l'Etat où elles se trouvent. Nous allons voir que la plupart des atteintes à la souveraineté de l'Etat dans le chef de sa population y sont répertoriées. C'est ainsi que sont dénoncés :

1) Le caractère étranger des sociétés qui exploitent le pays, en tant que source de contradiction entre l'intérêt national et l'intérêt de ces sociétés, et en tant qu'entrave au développement économique du pays :

« ... considérant que, pour sauvegarder l'exercice de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, il est essentiel que leur exploitation et leur commercialisation visent à assurer aux pays en voie de développement le taux de croissance le plus élevé possible;

considérant en outre que cet objectif peut être atteint plus facilement si les pays en voie de développement sont en mesure d'exploiter et de commercialiser *eux-mêmes* leurs ressources naturelles afin de pouvoir exercer leur *liberté de choix* dans les divers domaines liés à des ressources naturelles dans les conditions les plus favorables.

Tenant compte du fait que les capitaux étrangers, tant publics que privés, fournis sur la demande des pays en voie de développement, peuvent jouer un rôle important dans la mesure où ils viennent renforcer les efforts que ces pays entreprennent pour exploiter et mettre en valeur leurs ressources naturelles, à condition que ces capitaux soient soumis à une *surveillance gouvernementale visant à assurer l'utilisation dans l'intérêt du développement national*^{46bis}. »

(A/Rés. 2158 (XXI) du 25 novembre 1966, considérants 5, 6, 7.)

2) Le danger de l'exploitation inconsidérée des richesses du pays.

« Tenant compte du fait que les ressources naturelles sont limitées et, dans de nombreux cas, *épuisables*, et que leur *exploitation rationnelle* conditionne le développement économique des pays en voie de développement économique tant dans le présent que dans l'avenir. »

(*Ibid.*, considérant 4.)

3) L'exploitation de la main-d'œuvre locale et l'absence de participation réelle du pays aux bénéfices de ces sociétés :

« L'Assemblée générale déclare ce qui suit :

1. Le droit de souveraineté permanent des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles doit s'exercer *dans l'intérêt du développement national et du bien-être de la population de l'Etat intéressé*.

(...)

3. Dans les 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. Les bénéfices obtenus devront être répartis dans la proportion librement convenue, dans chaque cas, entre les investissements et l'Etat où ils investissent *étant entendu qu'on veillera à ne pas restreindre pour un motif quelconque, le droit de souveraineté dudit Etat sur ses richesses et ses ressources naturelles*. »

(A/Rés. 1803 (XVII) du 14 décembre 1962, § 1 et 3.)

^{46bis} Dans cet extrait et ceux qui suivent, c'est nous qui soulignons.

« L'Assemblée générale (...)

5. Reconnaît le droit de tous les pays, et en particulier des pays en voie de développement, *de s'assurer une participation accrue* à la gestion des entreprises dont l'exploitation est assurée totalement ou partiellement par des capitaux étrangers et d'avoir *une part plus grande des avantages et des bénéfices* provenant de cette exploitation, sur base équitable, compte dûment tenu des besoins et des objectifs des peuples intéressés en matière de développement ainsi que des pratiques contractuelles mutuellement acceptables, et engage les pays d'où ces capitaux sont originaires à *s'abstenir de toute action* qui pourrait faire obstruction à l'exercice de ce droit. »

(A/Rés. 2158, § 5.)

La Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social a notamment pour objectif :

« Article 12, c) Eliminer toutes les formes d'exploitation économique étrangère, notamment celle qui est pratiquée par des monopoles internationaux, afin de permettre à la population de chaque pays *de bénéficier pleinement des avantages provenant de ses ressources nationales.* »

(A/Rés. 2542 (XXIV) du 11 décembre 1969.)

4) Le rapatriement de bénéfices excessifs :

La Déclaration 2542 (XXIV) encourage :

« Article 16, d) L'adoption de mesures visant à prévenir *les sorties de capitaux* des pays en voie de développement qui pourraient être préjudiciables à leur développement économique et social. »

5) Les pratiques de dumping international :

« L'Assemblée générale (...)

7. Fait appel à tous les pays développés pour qu'ils fournissent aux pays en voie de développement, sur leur demande, une assistance, y compris des biens d'équipement et des connaissances techniques, pour exploiter et commercialiser leurs ressources naturelles afin d'accélérer leur développement économique et pour que lesdits pays développés *s'abstiennent d'écouler sur le marché mondial des stocks non commerciaux de produits de base* qui pourraient avoir un effet défavorable sur les recettes en devises des pays en voie de développement. »

(A/Rés. 2158, § 7) ⁴⁷.

⁴⁷ On notera que la Convention économique de Bogota (*cf. supra*) dénonce la règle de l'échange inégal qui conditionne les rapports entre Etats développés et P.S.D. :

Art. 3, 2^o al. : « De même, ils (les Etats) réaffirment la résolution de tenir compte, dans leur politique générale, de la nécessité de compenser la disparité qui se constate fréquemment entre les prix de matières premières et ceux des produits manufacturés établissant ainsi l'équité nécessaire entre eux. »

On ne s'étonnera pas que les Etats-Unis aient signé cette convention en réservant précisément cette disposition.

Enfin, les problèmes de la diminution relative de la valeur des matières premières et des fluctuations dans le commerce international de ces matières sont dénoncées dans l'art. 30 de cette même convention. La session spéciale des Nations Unies consacrée aux matières premières et au développement s'est terminée par l'adoption d'une déclaration relative à l'instauration

Il faut encore noter que l'espèce de complicité objective qui existe entre une société et un gouvernement dans le maintien d'un régime ou d'une situation a été dénoncée par les Nations Unies à propos des colonies portugaises, de la Rhodésie, de la Namibie et de l'Afrique du Sud.

L'Assemblée générale considère en effet que :

« ... les intérêts étrangers et autres qui exercent leurs activités dans les territoires coloniaux et qui exploitent ces territoires constituent un obstacle majeur à l'indépendance politique aussi bien qu'à la jouissance des ressources naturelles de ces territoires par les autochtones⁴⁸. »

Aux yeux de l'O.N.U., la présence de ces intérêts étrangers est un des facteurs qui permet aux régimes existants de se maintenir. Aussi l'Assemblée générale :

« ... prie tous les Etats de prendre des mesures efficaces pour arrêter immédiatement l'apport de capitaux ou d'autres formes d'assistance économique et technique aux puissances coloniales qui les utilisent pour réprimer les mouvements de libération nationale⁴⁹. »

En l'occurrence l'O.N.U. s'est limitée au cas particulier des pays coloniaux et racistes d'Afrique, mais pourquoi ne pourrait-on appliquer son raisonnement à des Etats formellement indépendants. Après tout, entre le régime d'un Ian Smith et celui d'un Mobutu ou d'un Duvalier, la différence se marque plus dans la couleur de peau des gouvernants que dans le statut politique des Etats qu'ils gouvernent. Zaïre (Congo) ou Rhodésie (Zimbabwe), la présence d'intérêts étrangers aboutit finalement au même résultat matériel pour les populations de ces pays.

d'un nouvel ordre économique international et l'élaboration d'un programme d'action. Entre autres principes, cette déclaration reconnaît la nécessité de réglementer et contrôler les sociétés multinationales, de remédier à l'appauvrissement des ressources naturelles des pays sous-développés, d'associer davantage les populations locales aux profits retirés par les sociétés étrangères de l'exploitation de ces ressources, de freiner le rapatriement des bénéfices réalisés par ces sociétés, d'améliorer les termes de l'échange (voy. le Rapport de la Commission spéciale de la sixième session extraordinaire, doc. O.N.U. A/9556, 2^e partie, pp. 30 et ss.). Cette déclaration a été adoptée le 1^{er} mai sans vote, par consensus de l'Assemblée générale, mais plusieurs pays ont formulé des réserves, les Etats-Unis notamment, à cause du fait qu'on y proclame le droit de nationaliser sans mentionner le principe de l'indemnisation (*Le Monde*, 3 mai 1974, p. 42). Pour une analyse exhaustive de l'ensemble des contradictions qui opposent les pays capitalistes développés aux pays pauvres en matière de droit international économique, on se reportera aux travaux préparatoires de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats qu'un groupe de travail de l'O.N.U. rédige actuellement (voy. dans cette *Revue* l'article de YIANNPOULOS, D., « Premiers efforts pour une Charte des droits et des devoirs économiques des Etats »).

⁴⁸ A/Rés. 2554 (XXIV), § 3, 12 décembre 1969; voy. aussi A/Rés. 2525 (XXIII), 18 décembre 1968.

⁴⁹ *Ibid.*, § 8.

De ce qui précède, il découle que la grande majorité des Etats :

- 1) condamne dans tous les cas l'intervention économique *directe*, et, dans certains cas particuliers (décolonisation, apartheid), l'intervention économique *indirecte*;
- 2) considère l'interdiction *générale* de l'intervention économique *indirecte* comme un objectif plutôt que comme un acquis.

C'est pourquoi, on peut parler d'interdiction *relative* de l'intervention économique, mais certainement pas d'interdiction *absolue*.

CONCLUSION

Le droit international ne condamne pas l'inégalité économique en soi mais il contient les éléments permettant la condamnation des pratiques qui engendrées par cette inégalité débouchent sur des atteintes à la souveraineté d'un Etat.

Il ne faut cependant pas se faire d'illusions. Si les divers types d'interventions économiques directes ou indirectes nées de l'inégalité économique peuvent apparaître comme illicites dans la mesure où elles violent les principes du respect de la souveraineté et de l'égalité des Etats, il n'en faut pas moins rester prudent dans l'appréciation des textes où l'on pourrait trouver un fondement à cette illicéité. Ainsi, les résolutions 2131 (XX) et 2625 (XXV) ont beau constituer une sorte de bilan du droit international contemporain, elles ne présentent aucune définition de l'intervention économique. Or quelle peut être la portée de textes aussi imprécis ? Lors des discussions au sein du Comité des relations amicales, des Etats ont assimilé à des moyens illicites de pression la politique d'aide, d'assistance technique et d'investissement telle qu'elle était pratiquée par certains Etats. Pareille interprétation de l'intervention économique n'a évidemment pas réuni l'unanimité⁵⁰, mais il est intéressant de noter que ce genre de désaccord s'est manifesté à tout bout de champ et pour toutes sortes de questions. Dans ces conditions, il était inévitable que l'entente se fît seulement sur des règles formulées en termes très généraux, et en ce qui nous concerne, il apparaît dès lors comme difficile, sinon vain, de chercher à évaluer le contenu matériel véritable de règles que les Etats ont voulu générales et imprécises.

En ce qui concerne l'exploitation économique d'un Etat par des sociétés étrangères, les résolutions 1803 (XVII), 2158 (XXI) et 2452 (XXIV) ont dénoncé en termes feutrés les dangers qu'elle représente pour la souveraineté des P.S.D. sur leurs richesses naturelles. Faut-il en déduire l'illégalité internationale de cette exploitation et en corollaire l'existence d'une responsabilité

⁵⁰ Comité des relations amicales, Rapport, session de 1967, Doc. O.N.U. A/6799, p. 172.

internationale dans le chef des Etats qui l'encouragent ? Répondre affirmativement serait faire preuve d'un formalisme douteux eu égard aux réalités quotidiennes. Soutenir d'autre part que ces textes ne sont que des déclarations d'intention sans portée réelle serait faire fi de la volonté des trois quarts de la communauté internationale. Comme toujours, la réalité juridique se situe à mi-chemin de ces deux extrêmes.

Pour les Etats prêts à conquérir leur indépendance économique ou pour ceux qui l'ont déjà conquise — et ils sont de plus en plus nombreux — ces textes justifient les mesures qu'ils prennent dans ce but et condamnent les entraves que certains Etats y opposent. Pour les autres, ceux dont la souveraineté est moribonde en raison de leur sous-développement économique et de la puissance de ceux qui les dominent, ces textes n'ont qu'une valeur de phare. Ce n'est évidemment pas lourd, mais il faut bien constater qu'une fois qu'on sort du domaine de l'indépendance formelle pour entrer dans celui de l'indépendance réelle, une fois qu'on quitte l'ère coloniale pour entrer dans l'ère néo-coloniale, on se retrouve dans un domaine où le droit international ne s'avance qu'avec timidité et où son pouvoir de contrainte reste faible. De la force obligatoire des résolutions sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux à celle des résolutions consacrant la souveraineté des peuples sur leurs richesses naturelles, la marge reste considérable, la pratique confirmant les premières mais non les secondes. Il nous paraît dès lors difficile d'accorder à ces dernières une valeur juridique contraignante. Il nous faut donc bien constater que la souveraineté et l'indépendance des Etats dans le droit international ne peuvent être appréciées qu'à la lumière de la résolution 1514 (XV) et de ses héritières directes. Une fois celles-ci satisfaites, on rentre dans une zone de pénombre que les résolutions 1803 (XVII), 2158 (XXI) et 2452 (XXIV), simples points lumineux, restent impuissantes à dissiper.

Dans ces conditions, l'égalité souveraine n'a qu'un contenu réel *limité* et nous ne saurions trop y insister; au-delà du formalisme du principe, la réalité nous rappelle cette boutade modifiée pour notre propos: tous les Etats sont égaux, mais certains sont plus égaux que d'autres.