

## CONCLUSIONS (\*)

PAR

**Eric DAVID**

DIRECTEUR DU CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL  
À L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

1. L'atelier est parti de la constatation que les politiques d'ajustement structurel (PAS) entraînaient généralement une dégradation grave des conditions économiques et sociales des populations concernées, et que, par voie de conséquence, ces politiques menaçaient les droits économiques et sociaux de ces populations ou étaient susceptibles d'entraîner des violations de ces droits.

G. Niyungeko a ainsi montré que la mise en œuvre d'une PAS au Burundi entre 1986 et 1995 avait entraîné des licenciements massifs dans la fonction publique, le gel des salaires des agents restés en place, une régression des dépenses dans les domaines de la santé et de l'éducation, ce qui impliquait une atteinte

- au droit au travail,
- au droit à un salaire équitable,
- au droit à la santé et
- au droit à l'éducation.

L'atelier devait donc répondre à la question centrale de savoir si les institutions financières internationales (IFI) prenaient en compte les règles internationales de protection des droits de la personne dans le cadre de leurs activités et si elles étaient liées par ces règles. Cela revenait d'une part à définir le droit applicable à des situations de dégradation économique et sociale (I), d'autre part à examiner l'applicabilité de ce droit aux IFI (II).

### I. — LE DROIT APPLICABLE À DES SITUATIONS DE DÉGRADATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

2. Les droits plus spécifiquement concernés par une situation de dégradation économique et sociale sont les droits économiques, sociaux et culturels. Une telle situation menace en effet la jouissance de ces droits par des

(\*) Les présentes conclusions sont évidemment personnelles à l'auteur et ne sauraient engager en quoi que ce soit les participants à l'atelier, notamment les institutions qui y étaient représentées.

catégories plus ou moins larges de la population. Il n'est d'ailleurs pas exagéré de dire que les situations d'extrême pauvreté aboutissent à une violation d'à peu près tous les droits économiques, sociaux et culturels.

3. Les sources de ces droits, comme l'ont rappelé N. Jacobs, J. Dutry et L. André, varient par leur ancienneté, leur extension géographique et leur nature :

- les sources de ces droits sont parfois anciennes ; certaines remontent à la Constitution de l'OIT (1919) et aux premières conventions internationales du travail ; d'autres sont plus récentes (voy. la Charte sociale européenne de 1961 révisée en 1991 ; le Protocole de 1988 additionnel à la Convention américaine des droits de l'homme ; etc) ;
- le champ d'application *ratione loci* de ces instruments peut être universel (Pacte de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) ou régional (Charte sociale européenne précitée ; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, art. 15-18 ; Protocole précité de 1988 additionnel à la Convention américaine des droits de l'homme) ;
- ces droits sont tantôt d'origine institutionnelle lorsqu'ils figurent dans des instruments de droit dérivé (Recommandations de la Conférence internationale du Travail, DUDH de 1948, art. 22-27, autres déclarations de l'A.G. des N.U. : droits de l'enfant en 1959, progrès et développement dans le domaine social en 1969, déficient mental en 1971, personnes handicapée en 1975, etc), tantôt d'origine conventionnelle lorsqu'ils sont dans des traités (voy. ci-dessus).

4. Si les droits affectés par les PAS sont *a priori* les droits économiques et sociaux, il peut arriver que par ricochet, l'atteinte à ces droits entraîne aussi une violation des droits civils et politiques des personnes concernées. J. Fierens a ainsi souligné l'indivisibilité des droits dits de la première et de la deuxième génération qui tendent à s'interpénétrer mutuellement, indivisibilité soulignée à la fois dans les deux Pactes internationaux de 1966 (préambule commun, 3<sup>e</sup> considérant), dans la Convention américaine des droits de l'homme (préambule, 1<sup>er</sup> et 4<sup>e</sup> considérant) et dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (préambule, 7<sup>e</sup> considérant).

Par exemple, si le droit à la vie privée (droit civil) implique le droit au logement (droit économique), il en découle que la violation du second porte nécessairement atteinte au premier ; de même, si le droit de circuler librement (droit civil) implique la possession de moyens matériels permettant d'exercer ce droit, la méconnaissance du droit au travail et du droit à un salaire équitable (droit économique) affectera par voie de conséquence la liberté de circulation de l'individu.

S'il y a une relation d'implication des droits civils et politiques aux droits économiques et sociaux, la relation joue aussi en sens inverse : par exemple, le « droit de jouir de conditions de travail justes et favorables » — droit

socio-économique (Pacte international de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 7) — implique le droit de réclamer ces conditions, donc le droit d'association et la liberté d'expression — droits « politico-civils » prévus par l'autre Pacte de 1966 (art. 19 et 22).

Ces quelques exemples montrent l'interdépendance des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels.

5. Les droits économiques et sociaux sont des droits : s'il s'agit d'une tautologie lorsque ces droits sont portés par une source conventionnelle, il faut souligner que ce l'est également lorsqu'ils figurent dans une source de droit dérivé dès lors, comme l'ont observé N. Jacobs, J. Dutry et L. André, que ces droits sont énoncés sous une forme normative et que, reflétant l'accord des États, ils apparaissent alors comme une règle coutumière.

Certes, le plus souvent, ces droits apparaissent comme des droits-programmes, des droits progressifs, en forme d'objectifs à atteindre. La formulation de l'art. 2 § 1<sup>er</sup> du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est éclairante à cet égard. Ce sont aussi des droits souples, dont la mise en œuvre varie selon les possibilités économiques des États. Ce sont enfin des droits qui impliquent dans le chef de leurs débiteurs des obligations de moyen plutôt que de résultat.

Il n'en demeure pas moins qu'une obligation de moyen reste une obligation et que le titulaire du droit peut y trouver le fondement d'une action lorsque le débiteur de l'obligation n'a rien fait pour l'appliquer.

6. La mise en œuvre de ces droits par des particuliers n'en reste pas moins difficile. Corollaires d'obligations de moyen à charge des États, ces droits n'ont généralement pas d'effet direct sur les individus dans leur ordre juridique interne.

Les débats ont toutefois montré que le particulier n'était pas entièrement désarmé. Si l'État ne remplissait pas de bonne foi l'obligation qu'il avait contractée, fût-elle limitée par toutes sortes de garde-fou, il restait loisible au particulier d'envisager d'attirer l'État devant les cours et tribunaux internes pour carence ou omission à agir. Ce type d'action n'était pas sans précédent (1).

Pour J. Fierens, dès lors que la gravité de certaines violations des droits économiques et sociaux conduit à la violation de droits civils et politiques, droits dont l'effet direct n'est pas douteux, on devrait pouvoir se servir des seconds pour faire valoir les premiers. Le succès de cette démarche est cependant loin d'être garanti. Ainsi, on a tenté de persuader la Commission européenne des droits de l'Homme que le fait de menacer de couper l'électricité à une mère de famille qui n'avait pas les moyens de payer régulière-

(1) *Cfr.* DAVID, E., «Le droit à la santé comme droit de la personne», *R.Q.D.I.*, 1985, pp. 111-114.

ment ses factures constituait un traitement inhumain et dégradant : la requête a été jugée manifestement mal fondée. D'autres exemples vont dans le même sens. C'est dire si de la coupe aux lèvres, la distance reste grande.

Il ne faut cependant pas désespérer : le droit est en permanente évolution, et les utopies juridiques d'aujourd'hui peuvent devenir les réalités de demain.

7. Si les PAS débouchent sur des catastrophes humanitaires qui remettent en cause les droits économiques et sociaux des populations affectées, peut-on considérer que les IFI en portent juridiquement une part de responsabilité ? Il s'agit bien sûr d'une question complexe dont l'atelier n'a pu débattre dans tous ses éléments. On peut toutefois dégager quelques pistes de réflexion.

## II. — L'APPLICABILITÉ AUX IFI DES DROITS DE LA PERSONNE

8. Conclure que les IFI ne sont pas soumises à ces règles dans la mesure où elles ne sont pas formellement parties aux instruments conventionnels qui les énoncent serait aller un peu vite en besogne.

9. On commencera par remarquer, avec P. Klein, que les IFI sont soumises au droit international coutumier, droit qui se retrouve dans les règles institutionnelles de droit dérivé (pour la DUDH, voy. les observations de J. DUTRY et L. ANDRÉ) (*supra* § 5). Si les règles protectrices des droits de la personne ont un statut de règle coutumière, elles s'appliquent donc aux IFI comme à tout autre sujet de droit international.

C'est particulièrement vrai du FMI et de la BIRD qui, en tant qu'institutions spécialisées reliées à l'ONU par un accord conclu avec le CES, sont supposées adhérer aux principes des droits de la personne énoncés dans la Charte (art. 1 § 3, 55 c).

10. Partant de la constatation que les IFI sont donc soumises aux règles générales du droit international, peut-on considérer que les violations des droits de la personne commises dans un pays à la suite de la mise en œuvre d'une PAS sont **directement** imputables à l'IFI qui a promu cette PAS, généralement la BIRD ? Celle-ci estimera sans doute qu'elle se borne à promouvoir une politique économique qui, à terme, devrait permettre — du moins, en théorie — un meilleur développement du pays, donc une restauration des droits économiques et sociaux de la population. Elle fera également valoir que si ce résultat est loin de se réaliser dans tous les cas, la décision finale d'appliquer cette politique appartient au seul gouvernement

du pays, non à la BIRD. Celle-ci ne serait donc pas directement responsable de la dégradation économique du pays.

11. Une telle conclusion est contestable. Comme l'a montré P. Klein, les IFI ont, à l'instar des États, un devoir de vigilance consistant à s'assurer que les comportements qu'elles induisent dans le chef d'un État ne conduisent pas inéluctablement à de telles violations. L'IFI ne peut pas se désintéresser des conséquences de ses actions à peine de violer son obligation de «*due diligence*», obligation dont le caractère général et coutumier n'est plus à démontrer. A ce titre, l'IFI indifférente aux conséquences de ses actes pourrait se voir imputer une responsabilité pour imprévoyance, négligence, bref, pour un manquement à son obligation générale de vigilance.

Pour certains intervenants, en ce compris le présent auteur, l'IFI ne peut ignorer que la politique économique qu'elle induit dans un État risque d'entraîner une violation des droits économiques et sociaux de la population. Si elle n'est pas directement responsable de la mise en œuvre de cette politique qui relève d'une décision souveraine de l'État, elle contribue à cette politique en incitant l'État à l'appliquer. Ne pourrait-on considérer alors que l'IFI apparaît comme complice de l'État au sens de l'art. 27 du projet d'articles de la CDI sur la responsabilité des États (2), et qu'à ce titre, elle engage sa responsabilité internationale ?

C'est évidemment très théorique. Qu'en est-il en réalité ?

12. Si l'on s'arrête au cas de la BIRD, on constate que celle-ci apparaît comme une institution naturellement vouée à améliorer les droits économiques et sociaux, puisque son objectif premier consiste à aider à «*la reconstruction et [au] développement*». Comme l'a expliqué L. Boisson de Chazourne, la Banque réalise ses objectifs selon des méthodes propres qui font la part belle à l'économique : le développement du pays bénéficiaire de son aide tend en effet à favoriser la promotion des droits de l'homme, et notamment des droits économiques et sociaux. Pour ce faire, la Banque dispose d'une gamme de moyens d'intervention variés : prêts, dons, assistance technique, dialogue, coordination de l'aide multilatérale.

La Banque ne se prétend donc pas étrangère à la question des droits de la personne. Elle s'y est aussi intéressée au cours de la décennie écoulée en participant aux grandes conférences des N.U. sur l'environnement, la condition de la femme, le développement social, etc. En outre, dans l'approche de ses projets de financement, elle prend en considération la protection de l'environnement et le respect des peuples autochtones. Elle fait des

(2) Art. 27 : «*L'aide ou l'assistance d'un État à un autre État, s'il est établi qu'elle est prêtée pour la perpétration d'un fait internationalement illicite réalisée par ce dernier, constitue elle aussi un fait illicite, même si, prise isolément, cette aide ou assistance ne constituerait pas la violation d'une obligation internationale.*»

études d'impact et assortit les PAS de filets de sécurité destinés à atténuer les effets sociaux de ces politiques.

L'éveil de la Banque au souffle des droits humains n'en reste pas moins timide. Repliée sur elle-même et la lettre de son acte constitutif, la Banque cultive le charme discret de son insularité dans les parcs de son siège, bien loin du bruit et de la fureur de la lutte pour la survie que mènent la plupart des populations du tiers monde. Certes, elle n'ignore pas ces réalités, mais l'observateur extérieur reste sous l'impression que la Banque tend à considérer que les perspectives macro-économiques positives à long terme de ses activités priment les souffrances qu'endurera la population concernée, ou en sont le prix normal, même si la Banque met en œuvre des procédures d'évaluation des besoins et crée des fonds sociaux.

13. L'action de l'IFI n'en reste pas moins contestable si elle contribue à la violation de règles internationales telles que celles assurant la protection des droits économiques et sociaux, et ce n'est pas la non-intervention prévue dans certains statuts (*e.g.*, statut de la BIRD, art. IV, sect. 10) qui pourrait servir de justification : le principe de non-intervention n'est évidemment pas destiné à favoriser la violation du droit international.

14. L'action de l'IFI peut prendre d'autres formes juridiquement contestables, tantôt quand elle conclut des accords de prêt avec des États pour lesquels le respect des droits de la personne n'est pas le souci premier, tantôt quand elle s'abstient d'exercer une surveillance excessive sur l'usage de prêts dont certains ont été détournés par des dirigeants peu scrupuleux à des fins purement personnelles (Zaïre), quand ce n'était pas à des fins «génocidaires» (Rwanda) (3).

15. Pour le présent concluant, la question se pose alors de savoir s'il existe des possibilités d'action contre les IFI — un point qui n'a pas été abordé dans l'atelier.

Au plan interne, si le FMI est certainement protégé par son immunité de juridiction (statuts, art. IX, sect. 3), en revanche, les statuts de la Banque (art. VII, sect. 3) ne semblent pas, à première vue, exclure une action de particuliers qui estimerait que la rigueur excessive d'une PAS affecte leurs droits économiques et sociaux et que la responsabilité en incombe à l'institution — ce qui ne serait sans doute guère aisé à démontrer quant au fond. Une pratique toutefois incertaine (4) tend à suggérer que la Banque n'accepte de se soumettre à une juridiction interne que dans l'hypothèse où elle entre en conflit avec les opérateurs privés qui sont ses interlocuteurs immédiats : banques et autres organismes de crédit. En revanche, pour le

(3) Voy. GALAND, P., et CHOSSUDOVSKY, M., «L'usage de la dette extérieure du Rwanda (1990-1994) — La responsabilité des bailleurs de fonds», in *Doc. parl. belges*, Sénat, Commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda, 1997-1998, 1-611/15, Annexe 8.

(4) *Cfr.* U.S. Crt. of App., D.C. Cir., 27 Sept. 1983, *Mendaro*, *I.L.R.*, 99, pp. 92-103.

particulier « ordinaire », bénéficiaire présumé d'une opération de la Banque mais en réalité victime indirecte « non consentante » de cette opération, l'immunité de juridiction ferait obstacle à une action en justice.

A la connaissance du soussigné, l'essai judiciaire n'a cependant encore jamais été tenté.

16. Certes, la Banque a créé en 1993 un Panel d'inspection indépendant (5) aux fins d'entendre les doléances des personnes affectées par un projet — tel qu'une PAS —, mais le Panel n'a pas le pouvoir de mettre en cause la responsabilité de la Banque. Son rôle consiste uniquement à vérifier si, dans certains projets de la Banque, ses politiques et procédures ont été observées. Il n'appartient ensuite qu'aux Administrateurs de la Banque d'en tirer les conclusions qu'ils estiment utiles.

17. Les États ne semblent guère mieux armés pour agir contre les IFI. Le Congo de L.-D. Kabila a beau dire que les fonds de la Banque ont été détournés de leurs fins officielles par le régime Mobutu, le Rwanda a beau prétendre qu'une partie de sa dette a été consacrée à l'achat d'armes destinées au génocide (*supra* § 14), la Banque ne connaît qu'une chose : le respect des conditions de l'emprunt et son remboursement. Or, comme ces États ont un besoin immédiat de fonds pour faire face aux difficultés d'une économie en ruine, ils n'ont guère envie de s'aliéner les bonnes grâces d'une institution dont l'intervention apparaît comme vitale.

Il serait pourtant tentant de voir un jour un État proposer à la Banque (ou au FMI, s'il échet) de soumettre à l'arbitrage les légéretés ou les négligences qu'il lui imputerait dans la mise en place ou les conséquences imprévues de tel ou tel projet. L'IFI concernée ne pourrait rejeter le défi sans trahir ses carences ou les faiblesses de sa propre « gouvernance ».

\*  
\* \*

18. Il n'existe pas de précédent à la mise en cause de la responsabilité d'une IFI pour les conséquences socio-économiques graves d'une PAS, mais le droit est pavé de bonnes intentions, et même une discipline aussi austère comporte une part de rêve. On ne doit cependant pas se contenter de rêver. Si des mécanismes de protection existent, si limités soient-ils, il faut les mettre en œuvre. Contrairement aux « piles électriques qui ne s'usent que si l'on s'en sert », le droit ne s'use que si l'on ne s'en sert pas.

(5) Cfr. SHIHATA, I., *The World Bank Inspection Panel*, Oxford, 1994; FORGET, L., « Le 'panel d'inspection' de la Banque mondiale », *A.F.D.I.*, 1996, pp. 644-661.