

# LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES ET LES DROITS DE LA PERSONNE

PAR

**Pierre KLEIN**

MAÎTRE DE CONFÉRENCES  
À LA FACULTÉ DE DROIT DE L'U.L.B.;  
CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL DE L'U.L.B.

Certains aspects des activités des institutions financières internationales ont soulevé d'importantes controverses et fait l'objet de critiques parfois intenses depuis un certain nombre d'années. C'est particulièrement le cas pour les deux organisations à vocation universelle créées, dans le cadre du système des Nations Unies, par les accords de Bretton-Woods, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), cette dernière formant maintenant, avec d'autres institutions, ce qu'il est convenu d'appeler le groupe de la Banque mondiale (1). Aux termes de son acte constitutif, les buts du FMI sont de favoriser la coopération monétaire internationale et la stabilité des changes, d'aider les États membres à résoudre leurs problèmes de balance des paiements en mettant à leur disposition les ressources du Fonds moyennant des garanties appropriées et de «faciliter l'expansion et le développement harmonieux du commerce international et contribuer de cette manière à l'établissement d'un niveau élevé de l'emploi et du revenu réel ainsi qu'au développement des ressources productives des États membres» (2). Visant à compléter l'action du Fonds, les objectifs de la BIRD sont quant à eux d'aider à la reconstruction et au développement des territoires des États membres en facilitant l'investissement de capitaux à des fins productives, et de favoriser les investissements privés à l'étranger au moyen de garanties ou de participation à des prêts et investissements

(1) Outre la BIRD, ce groupe comprend la Société financière internationale (SFI), l'Association internationale de développement (IDA), le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) ainsi que l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI); pour plus de détails sur ce point, voy. e.a. Ibrahim F.I. SHIHATA, *The World Bank in a Changing World*, Dordrecht/Boston/London, Nijhoff, 1991, pp. 7-14.

(2) Article 1<sup>er</sup> de l'Accord relatif au Fonds monétaire international, 27 décembre 1945; *R.T.N.U.*, vol. 2, p. 41.

privés ou en fournissant des moyens financiers tirés de son propre capital (3).

Mais la remise en cause dont ces organisations font l'objet vise en réalité bien moins les fonctions et missions qui leur sont attribuées que certaines de leurs modalités de fonctionnement. Des critiques sévères ont ainsi été formulées dès les années 1960 à l'encontre de la politique de prêt suivie par la BIRD et le FMI. Ces critiques portaient plus particulièrement sur les prêts consentis par la Banque à l'Afrique du Sud et au Portugal alors que la politique d'*apartheid* du premier de ces États, et la politique coloniale du second avaient déjà été condamnées à plusieurs reprises par l'Assemblée générale de l'ONU. Cette dernière instance avait fait appel de façon répétée aux institutions financières du système des Nations Unies pour qu'elles s'abstiennent d'apporter toute forme d'aide aux deux États concernés tant qu'ils maintenaient les politiques en cause (4). Un conflit ouvert s'en était suivi opposant l'ONU à la Banque, avant qu'une trêve ne survienne entre les deux organisations en 1967 (5). L'appui indirect que constituait, pour des régimes autoritaires, l'octroi de prêts de la Banque mondiale ou du FMI a été maintes fois dénoncé par la suite.

Les politiques de « conditionnalité » suivies par les deux institutions spécialisées ont également attiré nombre de critiques. L'une et l'autre ont en effet graduellement assorti les prêts qu'elles consentent à leurs États membres de diverses conditions dont l'objectif général est d'assurer un assainissement de l'économie des bénéficiaires par le biais de « politiques d'ajustement structurel » (PAS) (6). Certes, les termes des prêts — et les politiques en question — font l'objet de négociations entre les organisations et les États emprunteurs et sont *in fine* formellement acceptés librement par ces derniers qui s'engagent à les respecter dans une « lettre d'intention » adressée à l'organisation (7). Il n'en reste pas moins que la marge de manœuvre très limitée dont la plupart des États concernés jouissent dans la réalité des faits a permis au FMI et à la Banque mondiale de dicter à

(3) Article 1<sup>er</sup> de l'Accord relatif à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 27 décembre 1945; *R.T.N.U.*, vol. 2, p. 135.

(4) Voy. e.a. les résolutions 2105 (XX) du 20 décembre 1965 et 2184 (XXI) du 12 décembre 1966.

(5) Voy., sur l'ensemble de cette controverse, le rapport du Secrétaire général de l'ONU sur les consultations avec la BIRD, doc. A/6825, reproduit in *A.J.N.U.*, 1967, pp. 120-147, ainsi que Samuel A. BLEICHER, « U.N. v. I.B.R.D. — A dilemma of functionalism », *International Organization*, 1970, pp. 36 et s. et Paulette PIERSON-MATHY, « L'action des Nations Unies contre l'*apartheid* (III) », cette *Revue*, 1971, pp. 148-198.

(6) Sur la mise en place de cette politique par le FMI, voy. e.a. Erik DENTERS, « The IMF in the 1990s : Structural adjustment through co-operation », in Subrata Roy CHOWDURY, Erik DENTERS et Paul DE WAART (Eds.), *The right to development in international law*, Dordrecht/Boston/London, Nijhoff, 1992, pp. 366 et s.; Jean-Marc SOREL, « Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du FMI et leurs conséquences », *J.E.D.I.*, 1996, pp. 43 et 53 et s.

(7) Voy. sur ce point Jean-Marc SOREL, *loc. cit.* (n. 6), pp. 47 et 60. Comme le relève cet auteur, la relation qui se noue entre le Fonds et l'État membre n'en revêt pas pour autant un caractère conventionnel (*ibid.*, pp. 46-49).

ces États des politiques économiques souvent drastiques. Les composantes de ces politiques (qui comprennent dans bon nombre de cas la réduction des dépenses publiques et du rôle de l'État dans l'économie, ainsi que la limitation des importations) ont eu dans plusieurs pays des répercussions parfois très importantes — et négatives — dans le domaine social, remettant notamment en cause l'accès de couches significatives de la population à divers services essentiels (8).

A travers ces situations, ce sont donc deux types d'atteintes — indirectes dans l'un et l'autre cas, puisqu'elles ne sont pas le fait des organisations concernées elles-mêmes — aux droits de la personne qui sont mises en évidence. Dans le premier cas, les prêts consentis par les institutions financières contribuent à permettre à des régimes peu soucieux du respect des droits de la personne de se maintenir et de poursuivre leur politique; ce sont alors pour l'essentiel des droits civils et politiques qui sont mis à mal. Dans le second, les PAS ont souvent pour effet une diminution du niveau de vie de la population et la restriction de l'accès à certains services, entraînant de ce fait des atteintes aux droits économiques et sociaux (9).

L'appréhension, en termes de droit, de ces «effets pervers» de l'action de la Banque mondiale et du FMI soulève des questions relativement complexes relatives à la détermination des obligations juridiques qui pèsent sur les deux institutions dans ce domaine (10).

L'une et l'autre ont toujours confiné le débat au terrain de leur ordre juridique propre. Mais l'on verra ici qu'au-delà des règles propres aux organisations, qui délimitent leurs compétences et régissent leur fonctionnement — et dont l'interprétation même qui en est faite par les deux institutions concernées est sujette à caution — (I), il existe des normes plus générales de droit international qui leur imposent de s'assurer que les politiques qu'elles suivent ou «imposent» ne portent pas atteinte aux droits de la personne (II).

(8) Voy. e.a. le constat opéré dans le rapport du Secrétaire général des Nations Unies reprenant les «Principales conclusions des travaux de recherche effectués par les organismes des Nations Unies sur les principales tendances et politiques économiques et sociales dans le monde et sur les questions nouvelles qui se font jour», Doc. E/1990/81, 14 juin 1990, p. 18, ainsi que le rapport d'El Hadji Guissé sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels soumis à la Sous-commission pour la prévention des discriminations et la protection des minorités de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/8, § 65. Pour une étude de cas spécifique, voy. la contribution de Gérard NIVUNGEKO à ce numéro de la *Revue*.

(9) Voy. e.a. les documents produits par le SAPRIN (Structural Adjustment Participatory Review International Network), un réseau composé de plusieurs centaines d'organisations (ONG, syndicats, groupes de pression) qui évalue l'impact des PAS dans les pays où elles sont appliquées; ces textes sont disponibles sur internet (<http://www.ige.org/dgap/saprin/index.html>).

(10) On traitera uniquement dans cet article des obligations des institutions financières internationales elles-mêmes, à l'exclusion des questions de conflits d'obligations et de responsabilité qu'est susceptible de faire naître dans le chef des États membres la mise en œuvre de PAS; sur ce point, voy. la contribution de Laurence ANDRÉ et Julie DUTRY à ce numéro de la *Revue*.

I. — L'ARGUMENT DES «LIMITATIONS CONSTITUTIONNELLES»  
NE CONSTITUE PAS UN OBSTACLE À LA PRISE EN COMPTE  
PAR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES  
DE LA SITUATION DES DROITS DE LA PERSONNE  
DANS LES PAYS EMPRUNTEURS

Les institutions financières internationales ont justifié de façon constante les pratiques qui viennent d'être décrites en se retranchant derrière le cadre constitutionnel qui avait été fixé à leur action, en arguant que celui-ci leur imposait de ne prendre en compte que des considérations d'ordre économique dans la poursuite de leurs activités. L'argument a été avancé avec force dans les situations où des critiques étaient formulées à l'encontre de l'octroi de prêts à des régimes peu respectueux des droits de la personne (1). S'il ne s'oppose par contre pas à ce que les organisations concernées accordent une certaine importance à la réalisation des droits économiques et sociaux, l'on verra que leur pratique dans ce domaine rencontre néanmoins certaines limites et demeure marquée par une approche restrictive (2).

1. — *L'interdiction des activités politiques :*  
*un argument sans fondement*

Fondée sur le principe de spécialité (a), l'invocation par les institutions financières de l'interdiction de mener des activités politiques pour justifier leur refus de prendre en compte la situation des droits civils et politiques dans les pays qui bénéficient de leur appui financier se révèle éminemment critiquable (b).

a) *Activités politiques et principe de spécialité*

L'argument «constitutionnel» trouve son fondement dans le principe de spécialité des organisations internationales. En vertu de ce principe, les organisations, sujets dérivés du droit international, possèdent seulement des compétences d'attribution — celles qui leur sont conférées par les États qui les créent — et ne peuvent prétendre exercer leurs pouvoirs dans d'autres domaines que ceux qui leur ont été attribués initialement (11). Ce principe trouve une concrétisation particulière dans le système des Nations Unies, où l'approche fonctionnaliste a conduit à opérer une répartition des tâches entre l'ONU, organisation politique par excellence, et les institutions spécialisées, chargées de missions plus «techniques» dans des domaines aussi divers que la santé, l'aviation civile, la culture, ou la finance. L'exclusion — en théorie tout au moins — du «politique» des activités des institutions spé-

(11) Charles CHAUMONT, « La signification du principe de spécialité des organisations internationales », in *Mélanges Henri Rolin*, Paris, Pedone, 1964, pp. 58-59.

cialisées constitue de ce fait un principe fermement ancré dans le fonctionnement de ces entités (12).

Organisations à vocation économique, les institutions financières sont donc tenues de circonscrire leurs activités à ce seul domaine. Seuls des critères économiques doivent de ce fait guider leurs actions et prises de décision, à l'exclusion de toute autre considération, et plus particulièrement d'éléments d'ordre politique. Cet impératif se retrouve formulé en termes particulièrement clairs dans l'acte constitutif de la BIRD. L'article IV, section 10 de l'accord portant création de la Banque dispose en effet que

«[l]a Banque et ses dirigeants n'interviendront pas dans les affaires politiques d'un État membre quelconque. Ils ne se laisseront pas influencer dans leurs décisions par l'orientation politique de l'État membre ou des États membres intéressés. Seules des considérations d'ordre économique pourront inspirer leurs décisions et ces considérations devront faire l'objet d'un examen impartial [...]» (13).

C'est, pour une part importante, sur cette disposition que la Banque s'est appuyée pour fonder son argumentation juridique dans la controverse — susmentionnée — qui l'a opposée à l'ONU à propos des prêts qu'elle avait consenti à l'Afrique du sud et au Portugal (14).

Comme l'exprime l'ancien conseiller juridique du Fonds monétaire international à propos des dispositions du statut du FMI auxquelles l'on a attribué une portée équivalente,

«Noneconomic considerations, particularly of a powerful moral character, may make decisions on some occasions appear, to some and even many members, to be applications of the maxim *dura lex sed lex* (hard law, but law)» (15).

Mais la formulation même de l'acte constitutif ne laisse pas le choix d'adopter une autre ligne de conduite, qui pourrait d'ailleurs s'avérer périlleuse :

«The swimmer who goes out too far may seem to be waving but is drowning. The Fund that swims out too far, even in a moral cause, will risk drowning. It will have lost the full confidence of its members. It will be less able to promote universal prosperity. That task is the Fund's moral cause» (16).

(12) Pour plus de détails, et pour un commentaire critique, voy. Pierre KLEIN, « Quelques réflexions sur le principe de spécialité et la 'politisation' des institutions spécialisées », in Laurence BOISSON DE CHAZOURNES et Philippe SANDS (Eds.), *International Law and Nuclear Weapons*, the International Court of Justice, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 79-91.

(13) *Loc. cit.* (n. 3). Cette interdiction ne se retrouve pas formulée de manière aussi détaillée dans le statut du FMI; voy. toutefois l'article I *in fine* et l'article IV, section 3, b) (*loc. cit.*, n. 2).

(14) Voy. les arguments avancés par le conseiller juridique de la BIRD dans sa lettre du 5 mai 1967 adressée au Secrétariat de l'ONU, reproduite en annexe au rapport précité du Secrétaire général, pp. 134 et s.

(15) Sir Joseph GOLD, *Political considerations are prohibited by Articles of Agreement when the Fund considers requests for the use of resources*, IMF Survey, 1983, p. 148.

(16) *Ibid.*

Cette lecture des dispositions susmentionnées de leurs actes constitutifs a donc conduit la Banque comme le Fonds à suivre comme politique constante de ne pas prendre en compte la situations des droits civils et politiques dans les États membres au moment de décider de leur accorder un prêt.

La pratique de la Banque mondiale a cependant connu certains aménagements à cet égard. Ainsi, depuis le début des années 1990, ses organes de gestion tendent à admettre la prise en compte, dans leur processus de décision, de considérations d'ordre non économique — et singulièrement de la situation prévalant dans un État dans le domaine des droits de la personne —, dans la mesure où ces éléments influent de façon plus générale sur la capacité de l'État en cause de faire ultimement face aux obligations qui résulteront de l'accord de prêt que la Banque aurait accepté de conclure avec lui :

« violation of political rights may [...] reach such proportions as to become a Bank concern, either due to significant direct economic effects or if it results in international obligations relevant to the Bank, such as those mandated by binding decisions of the United Nations Security Council » (17).

Ainsi, si la situation des droits de la personne dans un État qui sollicite l'appui financier de la Banque mondiale se détériore à un point tel que des troubles et tensions internes se développent, qui sont susceptibles d'affecter le fonctionnement général et l'activité économique du pays concerné ou d'entraîner l'adoption de sanctions par le Conseil de sécurité des Nations Unies, la Banque pourrait refuser d'accorder le prêt demandé. La prise en compte par la Banque de la situation des droits civils et politiques dans un État membre demeure donc limitée et, en pratique, exceptionnelle. A titre d'exemple, les raisons invoquées par la Banque pour la suspension des prêts au Myanmar décidée en 1998 sont d'ordre strictement technique (non-remboursement de tranches arrivées à échéance) (18) et ne renvoient — explicitement en tout cas — en aucune façon aux violations massives des droits de la personne commises dans ce pays et dénoncées par nombre d'organisations (19). De plus, le cadre juridique de référence demeure identique : l'interdiction des activités politiques énoncée dans l'article IV, section 10 de l'acte constitutif de la Banque n'est nullement remise en cause. C'est uniquement dans la mesure où elles possèdent une incidence sur des facteurs économiques — ou, quoique de façon limitée, posent un problème en termes de légalité internationale de façon suffisamment significative pour entraîner

(17) Memorandum du conseiller juridique de la Banque mondiale du 21 décembre 1990, Sec. M91-131. Voy. aussi la contribution d'Ibrahim SHIHATA à ce numéro de la *Revue*.

(18) Voy. les informations reprises sur le site internet de la Banque (<http://www.worldbank.org>).

(19) Voy. e.a. la résolution 52/137 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 12 décembre 1997, ainsi que le rapport de la Commission d'enquête de l'OIT sur le travail forcé au Myanmar, Genève, 2 juillet 1998.

l'application de sanctions par le Conseil de sécurité — que des violations massives des droits de la personne pourraient influencer sur les décisions de l'organisation. Ce développement se révèle donc, *in fine*, fondé sur une interprétation plus large — quoique toujours mesurée — des termes « considérations d'ordre économique » contenus dans la section 10 (20).

b) *Une interprétation erronée des actes constitutifs*

Cette approche générale prête le flanc à deux ordres de critiques : l'une « interne », relative à l'interprétation même donnée à la notion d'« affaires politiques » que l'on retrouve dans l'acte constitutif de la Banque, l'autre « externe », qui porte sur le cadre juridique général dans lequel s'inscrivent les activités de la Banque. Seule la première d'entre elles sera développée à ce stade, l'autre renvoyant à des questions plus générales qui seront traitées ultérieurement (21).

Si l'opposition opérée par les autorités des institutions financières entre considérations économiques, d'une part, et politiques, de l'autre, ne prête guère à controverse dans la mesure où elle découle directement des termes de leurs actes constitutifs, il n'en va assurément pas de même de l'inclusion de la question du respect des droits de la personne dans le champ du « politique ». Il apparaît en effet difficilement contestable que cette dernière question s'ancre de façon toujours plus importante, depuis maintenant plus d'un demi-siècle, dans le droit international. Comme l'énonçait par exemple l'Institut de droit international dans sa résolution de 1989 sur « la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États », l'obligation de respecter les droits de la personne « incombe à tout État vis-à-vis de la Communauté internationale dans son ensemble » (22), en vertu des règles coutumières et conventionnelles qui se sont multipliées dans ce domaine depuis plusieurs dizaines d'années. Un État ne peut, en conséquence, prétendre que cette question relève de sa « compétence nationale » ou de ses « affaires intérieures » (23).

Les violations plus ou moins importantes ou systématiques des droits de la personne peuvent certes s'inscrire dans le cadre de la politique menée par un État — l'histoire en offre assez d'exemples. Elles ne constituent pas pour autant un élément de l'« orientation politique » d'un État que la section 10 de son statut interdit à la Banque de prendre en compte dans la poursuite de ses activités. On trouve en effet dans cette disposition un écho du principe de l'égalité souveraine et de son corollaire, le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États. En ce sens, elle vise à

(20) Voy. sp. Ibrahim F.I. SHIHATA, *The World Bank in a Changing World*, vol. II, Dordrecht/Boston/London, Nijhoff, 1995, p. 561.

(21) Voy. *infra*, section II.

(22) *A.I.D.I.*, 1990, p. 338.

(23) *Ibid.*

protéger les États membres contre les empiètements que seraient susceptibles de commettre les institutions financières internationales sur leur «domaine réservé» en pénalisant éventuellement par le refus d'octroi d'un prêt les choix politiques opérés par l'État demandeur d'une assistance financière. Mais l'«orientation politique» dont nombre d'instruments internationaux assurent le respect à ce titre se comprend normalement des options choisies par un État pour la gestion des intérêts communs dans les domaines sociaux, économiques ou culturels, ou, plus largement, pour le développement d'une société humaine (24). Cette liberté d'orientation, que reconnaît indirectement l'acte constitutif de la BIRD (25), ne comprend pas celle de porter atteinte aux obligations internationales de l'État. Dans aucun instrument international ne retrouvera-t-on l'affirmation ou la présomption selon laquelle la liberté de choix des États — qui constitue l'un des aspects essentiels de la souveraineté, principe cardinal du droit des gens — comprend celle de ne pas respecter leurs engagements internationaux (26).

C'est pourtant étrangement à un tel résultat qu'aboutit l'interprétation défendue par les autorités de la Banque mondiale en estimant que des pratiques de violations des droits de la personne s'inscrivent dans le choix de l'orientation politique des États qui les commettent et doivent à ce titre bénéficier de la protection du droit international. On peut affirmer, au contraire, que les violations des droits de la personne apparaissent non comme une composante de la politique d'un État, pour la détermination de laquelle celui-ci dispose d'une liberté que le droit international protège, mais seulement comme une atteinte aux obligations internationales de l'État, par essence contraire au droit des gens (27). La question du respect des droits de la personne relève au premier chef du droit, et non de la politique. A cet égard, il paraît donc mal fondé pour les institutions financières

(24) Voy. par exemple l'énoncé des principes d'égalité souveraine, d'autodétermination et de non-intervention dans la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies (Déclaration sur les relations amicales).

(25) Cette lecture du statut de la BIRD peut être confirmée par la confrontation de ce texte avec l'article 1<sup>er</sup> de l'Accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), qui précise que l'objectif de cette organisation est de contribuer «au progrès et à la reconstruction économique des pays d'Europe centrale et orientale qui s'engagent à respecter et mettent en pratique les principes de la démocratie pluraliste, du pluralisme et de l'économie de marché [...]» (Accord du 29 mai 1990, texte reproduit in *R.G.D.I.P.*, 1991, p. 235; nous soulignons). L'opposition entre les deux instruments sur ce point — que la doctrine a mise en évidence (voy. sp. Ibrahim SHIHATA, *The European Bank for Reconstruction and Development*, Dordrecht/Boston/London, Nijhoff, 1990, p. 2) — montre bien que c'est le libre choix des États membres en termes d'orientation politique et économique que la section 10 du statut de la BIRD visait à protéger.

(26) Voy. de façon générale sur ce point NGUYEN QUOC DINH, Patrick DAILLIER et Alain PELLET, *Droit international public*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, L.G.D.J., 1999, p. 431, § 280.

(27) Voy. déjà Olivier CORTEN et Pierre KLEIN, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction?*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 91 et s.; voy. aussi, par identité de motifs, à propos du génocide, Linos-Alexandre SICILIANOS, *Les réactions décentralisées à l'illicite — Des contre-mesures à la légitime défense*, Paris, L.G.D.J., 1990, p. 478.

internationales d'en écarter la prise en compte dans la poursuite de leurs activités en relation avec les États membres (28).

On le voit, cette question relève en réalité d'une problématique plus large, qui est celle du cadre juridique dans lequel s'inscrivent les activités des institutions financières. Une fois admis que la question du non-respect des droits de la personne par un État membre n'appartient pas à la sphère politique, à l'intérieur de laquelle leur acte constitutif interdit aux institutions financières de pénétrer, il reste à savoir si le droit international leur impose de prendre en compte dans leurs décisions d'autres obligations internationales que celles qui découlent de leur propre statut. On reviendra sur ce point dans la deuxième partie de ce texte, après avoir examiné la position des institutions financières quant aux effets négatifs que les programmes d'ajustement structurel dont elles exigent le respect de la part des États emprunteurs peuvent avoir sur les droits économiques et sociaux à l'intérieur de ces États.

Avant d'aborder cette question, il importe encore de noter que la pratique des organisations concernées ne livre pas une image particulièrement cohérente du sens qu'elles donnent à l'obligation de s'abstenir de toute intervention dans les affaires intérieures de leurs membres.

D'une part parce que leur conception du «politique», et de l'interdiction d'imposer des exigences particulières aux États emprunteurs dans ce domaine apparaît singulièrement variable. L'insistance mise par la Banque depuis le début des années 1990 sur la notion de «good governance» (29) pourrait à bien des égards illustrer ce «double discours». Quoi de plus politique, en effet, que ce concept du «bon gouvernement», dont la satisfaction aux critères énoncés dans les documents de la Banque (entre autres l'absence de discrimination dans les politiques suivies par l'État concerné, la transparence, la représentativité du gouvernement et l'absence de corruption (30)) ne pourra faire l'objet que d'évaluations indéniablement chargées de jugements de valeur et d'une appréciation qui sera en fin de compte immanquablement politique? Mais les craintes de voir l'organisation «entangl[ed] in political issues that typically extend beyond its mandate» (31), si présentes dans les débats relatifs au respect des droits civils et politiques semblent soudainement évanouies ici.

(28) Voy. déjà l'affirmation générale — mais non autrement développée — de Marc Cogen selon laquelle «[t]here is no legal contradiction between the classical doctrine of prohibition of political activities and the doctrine of human rights» («Human rights, prohibition of political activities and the lending policies of Worldbank and International Monetary Fund», in Subrata Roy CHOWDURY, Erik DENTERS et Paul de WAART (Eds.), *op. cit.* (n. 6), p. 396).

(29) Voy. sp. le memorandum «Issues of 'Governance' in Borrowing Members : The Extent of their Relevance Under the Bank's Articles of Agreement», doc. Sec.M91-131 du 21 décembre 1990.

(30) Voy. e.a. Ibrahim F.I. SHIHATA, *op. cit.* (n. 1), pp. 84 et s.

(31) Ibrahim F.I. SHIHATA, *op. cit.* (n. 20), p. 561.

D'autre part, on ne peut manquer de constater que les programmes d'ajustement structurel mis en œuvre par les États emprunteurs à l'invitation des institutions financières se révèlent *in fine* considérablement plus intrusifs dans les « affaires intérieures » de ces États que toute exigence relative au respect des droits civils et politiques. Comme l'observe un auteur, « [l]es prêts à l'ajustement témoignent du désir de la banque non seulement d'être une source importante de financement, mais aussi de jouer un rôle déterminant dans les processus de prise de décisions dans les pays en développement [...] » (32). L'analyse que fait Danilo Türk des PAS dans son rapport sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels présenté à la sous-commission des Nations Unies sur la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités n'est pas différente (33). Le paradoxe n'est de ce fait pas mince, puisque, en les faisant relever du « politique », les organisations concernées incluent dans le « domaine réservé » des États des questions que l'on s'accorde de façon unanime à considérer comme n'en faisant plus partie (la situation des droits civils et politiques), alors qu'elles pèsent dans le même temps de tout leur poids dans l'orientation des politiques économiques et sociales de leurs États membres, orientations traditionnellement considérées comme relevant au premier chef des « affaires intérieures » des États.

La position des institutions financières dans ce domaine apparaît donc marquée par une ambigüité profonde : d'un côté, elles affirment que le devoir de baser leur action sur des seules considérations d'ordre économique et de ne pas intervenir dans les affaires intérieures des États membres leur interdit de prendre en compte le (non) respect des droits civils et politiques à l'intérieur de ces États dans les décisions qu'elles sont amenés à prendre sur l'octroi de prêts, mais d'un autre côté, elles se fondent sur des critères dont certains sont intimement liés à un jugement de type politique (la « good governance ») pour prendre ces décisions, et assortissent leurs prêts de conditions qui pèsent lourdement sur le pouvoir des États bénéficiaires de continuer à déterminer souverainement les options qu'ils entendent privilégier pour assurer leur développement économique, social et, finalement, politique. Comme on va le voir maintenant, la position des institutions financières quant à la prise en compte des droits économiques et sociaux dans la formulation de leurs politiques et dans leur processus de décision se caractérise également par des contradictions internes qui, si elles sont moins évidentes, n'en sont pas moins réelles.

(32) Graham HANCOCK, *Les nababs de la pauvreté*, Paris, Laffont, 1991, p. 56.

(33) Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/16 du 3 juillet 1992, §§ 42 et 44.

2. — *La prise en compte limitée  
des droits économiques et sociaux  
par les institutions financières  
internationales*

Si la conception que se sont forgée les institutions financières de leur rôle à l'égard des droits économiques et sociaux tranche de façon assez marquée avec l'approche qui vient d'être décrite à propos du respect des droits civils et politiques par les États emprunteurs (a), il n'en reste pas moins que la prise en compte par ces organisations de l'impact de leurs programmes et politiques sur la situation des droits économiques et sociaux dans les pays concernés demeure limitée (b).

a) *La réalisation des droits économiques et sociaux en tant qu'élément du mandat des institutions financières*

La différence de ton entre les discours des institutions financières relatifs, respectivement, aux droits civils et politiques, et aux droits économiques et sociaux se retrouve plus particulièrement dans les discours et politiques de la Banque mondiale. Tant l'organisation elle-même que ses plus éminents représentants à titre individuel insistent sur la place centrale qu'occupe la réalisation des droits économiques et sociaux dans les objectifs de la Banque (34). Dès lors que le développement constitue le but principal des activités de l'organisation, celle-ci a par la force des choses placé l'accent sur la réalisation de droits qui ne sont en fin de compte qu'autant de concrétisations de cet objectif. Les axes essentiels d'un certain nombre des projets qu'elle finance témoigne de cette préoccupation : programmes de lutte contre la pauvreté, d'éducation, de santé n'en sont que quelques illustrations (35). Et comme l'indique le conseiller juridique de la Banque, l'évolution est d'autant plus intéressante que «[t]he Bank's operations have covered numerous diverse issues including population, education, health and social security, *even though none of these issues are specifically mentioned in the Articles of Agreement*» (36). C'est donc une interprétation dynamique du mandat confié à la Banque en 1945 qui justifie les actions qu'elle entreprend dans ces différents domaines. Mais en réalité, la poursuite de ces objectifs généraux n'exclut pas que les politiques de la Banque aient pour effet de causer de graves atteintes aux droits économiques et sociaux.

(34) Voy. de façon générale la contribution de la Banque mondiale à la Conférence de Vienne sur les droits de la personne de 1993, doc. A/CONF.157/PC/61/Add. 19 du 10 juin 1993.

(35) Voy. e.a. Ibrahim F.I. SHIHATA, *op. cit.* (n. 1), pp. 97 et 109 et s.

(36) Ibrahim F.I. SHIHATA, *op. cit.* (n. 20), p. 557; nous soulignons.

b) *Un discours en partie contredit par la pratique*

Un examen plus attentif de la pratique de la Banque mondiale permet en effet de mettre en évidence les limites de la prise en compte des droits économiques et sociaux dans ses activités. Ces limites ressortent du cadre de fonctionnement du panel d'inspection institué en 1993 en tant qu'organe de contrôle de activités de la Banque, de même que du maintien des programmes d'ajustement structurel dans nombre de pays.

Aux termes de la résolution qui en porte création, le panel d'inspection de la Banque mondiale peut être saisi d'une demande d'inspection par une personne ou un groupe de personnes qui affirmerait que «ses droits et intérêts ont été ou risquent d'être directement affectés par une action ou une omission de la Banque découlant du non-respect par la Banque de ses politiques et ses procédures opérationnelles concernant la conception, l'évaluation et/ou la réalisation d'un projet financé par la Banque» (37). Les textes dont le panel peut faire application dans l'exercice de son pouvoir de contrôle sont en réalité divers types de documents internes à la Banque mondiale (circulaires, directives, etc.) par lesquelles les principales lignes de conduite et procédures arrêtées par les organes de direction de l'organisation sont portées à la connaissance du personnel (38). Ces textes visent dans certains cas à assurer le respect des droits fondamentaux des personnes qui, sur le terrain, risquent d'être affectés par le projet visé, mais possèdent aussi, dans un certain nombre de cas, un tout autre objet (39). Il s'agit pourtant là du seul «droit applicable» devant le panel — encore que l'expression soit quelque peu trompeuse, car cette instance ne constitue pas une juridiction (40) —, à l'exclusion donc de toute autre règle relevant du droit international général. En d'autres termes, si la réalisation de certains droits économiques et sociaux figure bien au nombre des missions de la Banque, le fait que la poursuite d'un projet financé par cette organisation ait pour effet de porter atteinte à de tels droits au préjudice des populations locales ne permet pas, en soi, au panel de conclure à l'irrégularité — et encore moins à l'illégalité — des activités incriminées. Une fois encore, c'est à

(37) § 12 de la résolution n° 93-10 du 22 décembre 1993; texte disponible sur le site internet de la Banque mondiale (<http://www.worldbank.org/html/ins-panel>). Pour plus de détails sur cette instance, voy. e.a. Daniel D. BRADLOW et Sabine SCHLEMMER-SCHULTE, «The World Bank's new inspection panel : A constructive step in the transformation of the international legal order», *Z.A.O.R.V.*, 1994, pp. 392 et s.; Louis FORGET, «Le 'panel d'inspection' de la Banque mondiale», *A.F.D.I.*, 1996, pp. 645 et s.

(38) Ibrahim F.I. SHIHATA, *op. cit.* (n. 20), p. 281.

(39) A titre d'exemple les instruments mentionnés dans le communiqué du 23 octobre 1997, relatif à l'inspection d'un projet de centrale thermique en Inde, étaient les suivants : directives sur les déplacements involontaires de population, les études d'impact environnemental, les peuples indigènes, la participation et la consultation des populations affectées, et la supervision de la Banque (texte disponible sur le site internet de la Banque mondiale : <http://www.worldbank.org/html/ins-panel/press39.html>).

(40) Memorandum du Président de la Banque mondiale sur le panel d'inspection, Doc. R93-122/2 du 10 septembre 1993.

l'aune des seules règles propres à l'organisation que la légalité de ses actions se voit évaluée.

La poursuite des programmes d'ajustement structurel en dépit de leurs effets négatifs sur la jouissance des droits économiques et sociaux des populations des États qui y sont soumis soulève des interrogations beaucoup plus pressantes encore quant à la réalité de l'engagement des institutions financières pour assurer la réalisation de ces catégories de droits. Le discours dominant, à cet égard, demeure que de tels programmes sont indispensables car ils permettront, à moyen terme, d'assainir la situation économique du pays concerné, et donc d'améliorer les conditions de vie de sa population (41). Les inévitables effets négatifs immédiats des PAS devraient donc être acceptés puisque, s'ils impliquent une régression dans le domaine des droits économiques et sociaux, celle-ci ne serait que temporaire, et nécessaire pour assurer une jouissance plus effective de ces droits dans le futur. Le rapport produit par la Banque mondiale à l'occasion du cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme énonce ainsi que «the difficulty of the policies should not be mistaken for their necessity. Countries that do not adopt a broad mix of outward-oriented progrowth policies risk being left behind in an increasingly global economy, with the poor suffering the most severe consequences» (42). L'argument n'emporte pas forcément la conviction. Comme l'écrit M. Lucas à propos de l'argumentation identique développée par le FMI, «the defenders of the IMF like to point out [that] the position of the States concerned would be worse off without the Fund's intervention. [But a] doctor is required to act professionally with his patients. Therefore it cannot be argued in his defence that the patient would have died without his intervention» (43).

Il est vrai que les pratiques de la Banque mondiale, comme du FMI, ont également évolué dans ce domaine. Les effets négatifs des PAS ont en effet conduit les deux organisations à les accompagner de mesures sociales visant à atténuer ces conséquences. Des «filets de sécurité» sociale ont ainsi été mis en place dans un certain nombre de pays où des PAS étaient mis en œuvre (44). Il reste que ces efforts s'avèrent dans plusieurs cas insuffisants par rapport à l'ampleur des effets négatifs entraînés par ces programmes

(41) Voy. e.a. Ibrahim F.I. SHIHATA, *op. cit.* (n. 20), p. 570.

(42) *Development and human rights : the role of the World Bank*, Washington D.C., Banque mondiale, 1998; texte disponible sur le site internet de la Banque mondiale (<http://www.worldbank.org/html/extdr/rights>).

(43) Michaël LUCAS, «The International Monetary Fund's conditionality and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : An attempt to define the relation», *cette Revue*, 1992, p. 133.

(44) Voy. e.a. le rapport *Development and human rights* précité, p. 8, ainsi que, pour un exemple concret, l'octroi en juin 1998 d'un prêt de 300 millions de dollars à la Malaisie pour atténuer les conséquences sociales de la crise asiatique (communiqué de presse n° 98/1826/EAP, <http://www.worldbank.org/html/extdr/Extme/1826.htm>).

sur la jouissance des droits économiques et sociaux (45). Comme l'énonçait D. Türk dans son rapport précité, «le processus d'ajustement structurel continue à avoir des effets redoutables sur les droits de l'homme et sur la capacité des régimes juridiques à s'acquitter de leur obligation d'assurer le respect de ces droits» (46). En tout état de cause, il ressort une fois encore de cet aspect de la politique des institutions financières internationales que leur sentiment d'être contraintes de s'assurer, y compris dans l'exécution des programmes qu'elles «imposent» aux États emprunteurs, du respect des droits économiques et sociaux n'est pas fermement établi.

En fin de compte, dans l'ensemble des situations qui viennent d'être évoquées, les institutions financières internationales ne prennent en compte les droits de la personne que dans la mesure où elles peuvent rattacher ce facteur aux «considérations d'ordre économique» qui doivent, aux termes de leurs instruments constitutifs, constituer leurs seuls critères de décision dans la conduite de leurs activités. Il s'avère pourtant, comme on va le préciser maintenant, que le droit international général fait peser sur ces organisations des obligations qui dépassent celles inscrites dans leurs actes constitutifs.

II. — LES OBLIGATIONS DÉCOULANT DU DROIT INTERNATIONAL  
GÉNÉRAL IMPOSENT AUX INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES  
DE PRENDRE EN COMPTE L'IMPACT DE LEURS POLITIQUES  
ET DE LEURS DÉCISIONS SUR LA SITUATION DES DROITS  
DE LA PERSONNE DANS LES PAYS EMPRUNTEURS

Le principe selon lequel les activités des organisations internationales sont régies au premier chef par les règles qui leur sont propres (acte constitutif, droit dérivé, pratique ultérieure des organes) et qui constituent ce que l'on peut appeler l'ordre juridique de ces organisations est unanimement accepté (47). Ce n'est toutefois pas pour autant que les dispositions de leur ordre juridique propre constituent le seul cadre juridique des activités des organisations intergouvernementales. Ces ordres ne sont en effet pas autonomes; ils apparaissent plutôt comme des «sous-ensembles» au sein du système juridique international, dont ils tirent d'ailleurs leur validité. C'est dire qu'au-delà des obligations que leur imposent leurs règles propres, les organisations intergouvernementales sont soumises au droit international général. Comme l'a indiqué la Cour internationale de justice dans l'affaire

(45) Voy. par exemple, à propos de la situation au Ghana, *Les programmes d'ajustement structurel (P.A.S.) et les droits humains*, Bruxelles, GRESEA, 1997, p. 18.

(46) *Loc. cit.* (n. 33), p. 12, § 41. Voy. dans le même sens la résolution 1991/27 de la Sous-commission (citée en partie *in ibid.*, n. 19).

(47) Voy. de façon générale Henry G. SCHERMERS et Niels M. BLOKKER, *International Institutional Law*, 3<sup>e</sup> éd., La Haye/Boston/Londres, Nijhoff, 1995, p. 708, § 1141.

de l'*Interprétation de l'Accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, «[l']organisation internationale est un sujet de droit international lié en tant que tel par toutes les obligations que lui imposent les règles générales du droit international, son acte constitutif ou les accords internationaux auxquels il est partie» (48).

De ce fait, l'approche centrée sur les limites qu'impose leur acte constitutif aux organisations concernées, et au-delà sur le principe de spécialité, n'apparaît pas, ici non plus, comme une manière appropriée d'aborder la question. Le problème n'est en effet nullement de savoir si les institutions financières peuvent déployer des activités en vue d'assurer la protection des droits de la personne — ce qui soulèverait effectivement des difficultés au regard du principe de spécialité —, mais plus simplement de savoir si, dans la réalisation de leurs missions, ces organisations peuvent voir leur liberté d'action limitée par certaines règles de droit international autres que celles de leur ordre juridique propre et, singulièrement, par les normes internationales de protection des droits de la personne. Ce qui est en réalité en cause ici, c'est donc l'application «transversale» de normes de ce type aux activités des organisations visées, et non une quelconque volonté d'étendre de façon abusive le champ de leurs compétences (49). Or l'on va voir que le droit international impose aux organisations intergouvernementales des obligations particulières de vigilance, qui amènent celles-ci à prendre en compte les conséquences de leurs actes ou abstentions pour d'autres sujets de droit (1). Cette obligation de vigilance impose des devoirs spécifiques aux institutions financières internationales, y compris dans le domaine des droits de la personne (2).

1. — *Le droit international fait peser une obligation de vigilance sur les organisations intergouvernementales*

Il est vrai que les politiques suivies par les institutions financières internationales ne portent pas atteinte en elles-mêmes à quelque norme internationale que ce soit. Comme l'exprime I. Shihata, «[a] loan agreement to a country accused of violating such [basic human] rights does not in itself violate any human rights rules, or for that matter, condone violation of such rights» (50). La situation n'est pas différente pour les PAS, dont l'exécution est en fin de compte assurée par les pays emprunteurs eux-mêmes. L'absence de responsabilité directe des institutions financières internationales dans l'un et l'autre de ces cas de figure ne signifie pas pour autant qu'elles ne sont pas susceptibles de voir leur responsabilité engagée à un

(48) Avis consultatif du 20 décembre 1980, *Rec.*, 1980, pp. 89 et 90, § 37.

(49) Voy. de façon générale sur ce point Pierre KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 345.

(50) Ibrahim F.I. SHIHATA, *op. cit.* (n. 20), p. 563.

autre titre. Parmi les obligations que le « droit international général » impose aux organisations intergouvernementales, l'on retrouve en effet l'obligation de vigilance que le droit international coutumier fait traditionnellement peser sur les États.

Entendu dans son sens initial, ce principe entraîne l'obligation pour tout État de ne pas utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres États (51). Son sens a graduellement été étendu, de façon à couvrir les activités menées sur le territoire des États par d'autres personnes que leurs agents ou organes et à y inclure les actes commis au préjudice de sujets de droit international autres que les États — singulièrement les particuliers —, puis, dans certains cas, les actes contraires au droit international commis par les ressortissants d'un État en dehors de son territoire (52). On peut, à l'heure actuelle, affirmer que l'obligation de vigilance impose de manière générale à son titulaire de veiller à ce que des activités qui se déroulent sous son contrôle ne portent pas atteinte aux droits d'un autre sujet de droit international.

Liée au départ à l'exercice de la compétence territoriale, l'obligation de vigilance a donc acquis par la suite une portée plus large qui permet et justifie son applicabilité aux organisations internationales. C'est bien sûr le cas dans les situations où une organisation exerce le contrôle d'un territoire (53), mais aussi, de façon plus générale pour les activités qui se déroulent sous leur contrôle ou qui sont menées par les États membres sur base d'une habilitation de l'organisation. Comme l'énonce L. Condorelli à propos des mandats confiés par le Conseil de sécurité aux États membres de l'ONU pour assurer le respect des décisions prises par le Conseil dans le cadre du Chapitre VII de la Charte, « [l']ONU doit [...], dans ces cas, veiller à ce que l'emploi de la force par les États (voire par les organisations régionales) se fasse dans le strict respect de toutes les règles pertinentes », au premier rang desquelles les normes du droit des conflits armés (54). L'auteur poursuit en soulignant qu'il « s'ensuit que d'éventuelles infractions (imputables à un autre sujet international, et non pas à l'ONU) pourraient mettre en évi-

(51) C.I.J., affaire du *Détroit de Corfou*, *Rec.*, 1949, p. 22.

(52) Sur cette évolution de l'étendue de l'obligation de vigilance, voy. sp. Jean SALMON, *Responsabilité internationale*, T. II, 6<sup>e</sup> éd., Bruxelles, P.U.B., 1996-97, pp. 181-183. A titre d'exemples on peut mentionner parmi les textes imposant des obligations de vigilance aux États à l'égard d'activités qui se déroulent en dehors de leur territoire l'article VI du Traité du 27 janvier 1967 sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, ainsi que l'article 139 de la Convention du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer.

(53) Il pourrait s'agir tant du contrôle du district du siège que de l'administration temporaire d'un territoire étatique; ces deux hypothèses sont visées par F.V. Garcia-Amador dans son premier rapport à la Commission du droit international sur la responsabilité des États, *A.C.D.I.*, 1956, vol. II, p. 191, § 88. Voy. e.a. dans le même sens Antonietta DI BLASE, «Sulla responsabilità internazionale per attività de l'ONU», *Riv. D.I.*, 1974, p. 256 et C.F. AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge U.P., 1996, p. 247.

(54) Luigi CONDORELLI, «Le statut des Forces de l'ONU et le droit international humanitaire», *Riv. D.I.*, 1995, p. 906.

dence un fait omissif — violant une obligation de diligence due — qui lui serait, cette fois-ci, parfaitement imputable» (55). Le fait qu'une violation du droit international ne soit pas directement imputable à une organisation intergouvernementale n'empêche donc clairement pas que ce fait illicite agisse comme «révélateur» d'une abstention coupable de l'organisation — en l'occurrence le manquement à une obligation de vigilance — susceptible d'engager sa responsabilité propre.

2. — *L'obligation de vigilance imposée aux institutions financières de faire en sorte que leurs décisions ne produisent pas de conséquences négatives sur la situation des droits de la personne dans les États emprunteurs*

Le schéma qui vient d'être exposé vaut tout autant pour les institutions financières internationales. L'obligation générale de vigilance leur impose de s'assurer que les activités menées sous leur contrôle — et, *a fortiori*, à leur initiative, comme c'est le cas des programmes d'ajustement structurel — ne portent pas atteinte au droit international ou, plus spécifiquement, aux droits d'autres sujets de droit international. Les politiques suivies par la Banque mondiale dans divers domaines intègrent d'ailleurs depuis plusieurs années ce souci de vigilance à l'égard de certains des effets potentiellement néfastes des affectations qui seraient données aux sommes qu'elle prête, notamment en matière d'environnement. Ainsi, un *Operational Manual Statement* (OMS, n° 2.36) adopté en mai 1984 prévoit entre autres que l'organisation «will not finance projects that contravene any international environmental agreement to which the member country concerned is a party [...]» (56). Cette formulation très précise permet, en se référant aux engagements internationaux de l'État emprunteur, de disposer de critères clairs de prise de décision.

Même si aucun texte de la Banque mondiale ne lui impose la même précaution à propos des instruments internationaux de protection des droits de la personne conclus par l'État emprunteur, un devoir identique lui incombe dans ce domaine en vertu de l'obligation générale de vigilance susmentionnée. Il n'existe en effet aucune raison d'ordre juridique pour laquelle cette limitation ne jouerait que dans le domaine de l'environnement. La Banque, comme le FMI, doivent au contraire, en vertu de l'obligation générale de vigilance que le droit international fait peser sur eux — comme sur toutes les organisations internationales — veiller à ce que leurs activités, et singulièrement les accords de prêts qu'ils concluent avec leurs États membres n'aient pas pour effet d'entraîner ou de contribuer à une violation du droit international, et plus spécifiquement pour ce qui nous concerne, des normes

(55) *Ibid.*

(56) Texte reproduit in Ibrahim F.I. SHIHATA, *op. cit.* (n. 1), p. 140.

protectrices des droits de la personne (57). Pour reprendre la formule de l'*Operational Manual Statement* n° 2.36, ces organisations ne devraient « pas financer des projets qui contreviennent aux obligations internationales contractées par l'État membre concerné dans le domaine des droits de la personne ». La pratique des deux organisations, on le sait, demeure pourtant bien éloignée de cette ligne de conduite dont la logique paraît élémentaire... (58).

\*

\* \*

En conclusion, l'on voit donc que la question de la situation des institutions financières internationales au regard des règles de protection des droits de la personne ne peut s'envisager dans le seul cadre de l'ordre juridique de ces entités, au sein duquel ces normes sont d'ailleurs appréhendées avec un biais contestable (selon lequel le respect des droits de la personne constitue une considération politique). Au-delà de ce cadre juridique de base, le droit international général a en effet vocation à s'appliquer de façon « transversale » aux activités menées par ces institutions dans le cadre de leur champ de compétences statutaires. En particulier, elles sont soumises à une obligation de vigilance qui leur impose de veiller à ce que les activités menées sous leur contrôle ne portent pas atteinte aux droits d'autres sujets de droit international, y compris les particuliers. Elles doivent de ce fait s'assurer que les programmes et politiques qu'elles incitent leurs États membres à adopter comme condition à l'octroi de prêts n'affectent pas les droits, tant civils et politiques que sociaux et économiques, des populations locales, que ces États emprunteurs se sont internationalement engagés à respecter.

(57) Voy. déjà les arguments avancés par Marc Cogen, qui envisageait toutefois plutôt cette question sous l'angle des obligations incombant aux représentants des États membres composant les organes de décision des institutions financières internationales (*loc. cit.* (n. 6), p. 389).

(58) Les manquements au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels que peut impliquer la mise en œuvre des PAS par les États parties à cet instrument ont clairement été mis en évidence par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies (voy. le rapport précité de D. TÜRK, § 56 et n. 39).