

PREMIERS EFFORTS POUR UNE CHARTE DES DROITS ET DES DEVOIRS ECONOMIQUES DES ETATS

par

D. YIANNOPOULOS

Docteur ès sciences politiques,

Associé de recherches à l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales de Genève

INTRODUCTION

Le besoin de formuler certains principes, qui doivent servir comme base de tout effort sérieux dans le domaine du développement, fut assez tôt ressenti tant par les Etats que par la doctrine¹. Ainsi, dès la première conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (C.N.U.C.E.D.) en 1964, certains principes, présentant un degré de généralité variable, furent formulés, et par la suite le même effort fut repris à l'occasion des conférences postérieures².

Cependant ces conférences ayant à s'occuper dans un espace limité de temps d'une multitude de problèmes complexes, n'étaient évidemment pas le forum le plus approprié pour l'élaboration et l'adoption de tels principes. Ceux-ci mettant en jeu des intérêts importants des Etats, il fallait qu'on procédât à un travail de préparation plus approfondi et à une concertation plus poussée. C'est de cette manière seulement que certains principes pourraient être acceptés par les principaux intéressés et, chose plus importante, appliqués effectivement dans les relations économiques internationales.

De plus, si ces conditions étaient remplies, on pourrait envisager la possibilité de donner à l'instrument qui les incorporerait un caractère juridiquement obligatoire, en le revêtant, en d'autres termes, de la forme d'une convention internationale.

¹ Voir M. VIRALLY, « Vers un droit international du développement », *Annuaire français de droit international*, 1965, pp. 7 et ss.

² Voir : Actes de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, tome I, Acte final et rapport, p. 20 et 3^o C.N.U.C.E.D., Résolution 46 (III).

C'est dans ce contexte que, lors de la 3^e C.N.U.C.E.D. en 1972, le président du Mexique s'adressant à la conférence exprima l'idée que « l'économie internationale devrait reposer sur des bases juridiques solides, et qu'il faudrait élaborer une charte des devoirs et des droits économiques des Etats ». L'idée fut favorablement accueillie par les pays en voie de développement et elle fut concrétisée dans la résolution 45 (III) de la conférence. Il faut noter, néanmoins, que la plupart des pays développés non socialistes s'abstinrent lors du vote.

Cette résolution prévoyait la création d'un groupe de travail chargé d'élaborer le texte d'un projet de charte. Le groupe fut désigné par le secrétaire général de la C.N.U.C.E.D. en consultation avec les Etats membres de la conférence. Il fut composé, initialement, de 31 Etats, auxquels vinrent s'ajouter ultérieurement 9 Etats supplémentaires après que l'Assemblée générale, lors de la dix-huitième session, eut décidé d'élargir la composition du groupe ³.

Le groupe s'est réuni pour la première fois en février 1973. Le résultat de ses travaux — aidés par un travail préparatoire du secrétariat de la C.N.U.C.E.D. — fut un « projet de schéma » qui contenait en fait divers points, plus ou moins développés, que le groupe considérait comme une première base de départ à partir de laquelle on pourrait avancer ⁴. Ce « projet de schéma » fut communiqué aux Etats membres de la C.N.U.C.E.D. pour leurs observations et suggestions.

Une deuxième session du groupe fut tenue en juillet 1973. Ses travaux furent essentiellement fondés sur le « projet de schéma » précité, ainsi que sur les suggestions et observations des gouvernements reçues à cette date. Au cours de cette session, le groupe s'efforça d'élaborer une série de dispositions portant pour l'essentiel sur les diverses questions retenues lors de sa première session. Cependant, il n'a pas pu arriver à obtenir un consensus général de ses membres sur ces questions et il se contenta de présenter les diverses positions prises par les membres sous forme de variantes, laissant pour le futur la tâche de leur synthèse finale.

En février 1974, une troisième session eut lieu avec le but d'obtenir, dans la mesure du possible, un rapprochement des thèses divergentes. Le groupe n'ayant pu terminer ses travaux, une quatrième session est prévue pour le futur.

Cette étude couvre les deux premières sessions du groupe. Elle ne se propose pas de procéder à une analyse économique approfondie des situations qui ont

³ Les Etats qui composèrent le groupe furent les suivants :

Allemagne fédérale, Belgique, Brésil, Canada, Chine, Côte d'Ivoire, Danemark, Etats-Unis d'Amérique, France, Guatemala, Hongrie, Inde, Indonésie, Italie, Jamaïque, Japon, Kenya, Maroc, Mexique, Nigeria, Pakistan, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Tchécoslovaquie, U.R.S.S., Yougoslavie, Zaïre, Australie, Bolivie, Bulgarie, Chili, Egypte, Espagne, Irak, Sri Lanka, Zambie.

⁴ En réalité ce « projet de schéma », élaboré par un sous-groupe, ne fut pas considéré comme exprimant le consensus de tous les membres du groupe, dont plusieurs exprimèrent des réserves sérieuses sur plusieurs points.

donné naissance aux demandes de formulation de divers principes, ou des conséquences que leur application dans les relations économiques internationales entraînerait. Une telle tâche dépasserait tant les limites de cette étude que les compétences de l'auteur. Son objet est d'exposer brièvement les positions qui ont été adoptées par les divers membres du groupe, et en réalité par les divers « groupes » de la C.N.U.C.E.D. : pays en voie de développement, pays développés à économie de marché, pays socialistes. Plusieurs des propositions soumises, visant soit à couvrir des matières qui ne figuraient pas dans le « schéma de projet » élaboré lors de la première session, soit à développer davantage certains points sous forme de dispositions distinctes, ne furent d'ailleurs pas discutées par le groupe, faute de temps⁵. D'autres propositions furent retirées ou fondues avec des propositions semblables. Cette étude ne couvre pas non plus les propositions non discutées et elle ne mentionne qu'exceptionnellement celles qui furent retirées ou fondues avec d'autres. Elle se concentre sur les propositions discutées au sein du groupe et maintenues par leurs auteurs jusqu'à la fin de la deuxième session. Cette manière de procéder nous paraît légitime, vu les limites de cette étude, puisque ce sont ces dernières propositions qui semblent exprimer une opposition de conception et d'intérêt assez sérieuse, opposition que les travaux ultérieurs du groupe auront justement pour tâche de réduire.

QUESTIONS DE CARACTERE GENERAL

Une grande partie des travaux du groupe, durant sa première session, fut consacrée à l'examen de certains problèmes de caractère général, relatifs aux traits fondamentaux que la Charte devrait présenter.

Ces problèmes peuvent être groupés sous trois rubriques :

- a) Nature juridique de l'instrument.
- b) Sa portée et ses caractéristiques générales.
- c) Sa structure.

a) *Nature juridique de l'instrument.*

Quelle serait la nature juridique de l'instrument que le groupe était chargé d'élaborer ?

La question se posait puisque la résolution 45 (III) qui formulait le mandat du groupe n'est pas explicite sur ce point. Elle qualifie les instruments juridiques

⁵ Les propositions touchant des nouvelles matières concernent : le transport maritime, et plus généralement les invisibles, l'espace extra-atmosphérique, la relation entre la nouvelle charte et la Charte des Nations Unies. Voir le Rapport du Groupe sur sa deuxième session : TD/B/AC 12/2 (cité ci-après - 2^o Rapport).

internationaux, sur lesquels sont fondées les relations internationales entre Etats, de précaires. Il s'ensuit donc, logiquement, que le but de toute l'opération consistait à renforcer ces bases juridiques précaires de la coopération économique internationale. La résolution ne précise cependant pas de quelle façon ce renforcement serait réalisé. La réponse la plus simple serait, certes, d'accepter que le moyen idéal à cette fin est une convention internationale, instrument traditionnel de création de droits et d'obligations juridiques pour les Etats. Mais on pourrait soutenir que ce but pourrait être atteint non seulement par ce moyen radical mais aussi par des instruments moins formels qui, tout en étant dépourvus du caractère juridiquement obligatoire, formulent néanmoins des standards de conduite. Si ces standards sont généralement acceptés, non seulement ils peuvent être appliqués effectivement, mais ils peuvent éventuellement conduire à la création de règles juridiquement obligatoires soit parce qu'ils seront ultérieurement consacrés dans une convention, soit parce qu'ils donneront naissance à une règle coutumière. Le véritable intérêt de l'opération consisterait donc, dans cette optique, à formuler de façon précise et systématique certaines règles de conduite dans la sphère des relations économiques internationales, règles qui jouiraient de l'acceptation des membres de la société internationale, bien que cette acceptation n'eût pas été conçue comme créant immédiatement des obligations et des droits à la charge et en faveur des Etats.

Les membres du groupe se trouvèrent divisés sur ce point. Pour un grand nombre d'entre eux et notamment les pays en voie de développement, l'opération serait dépourvue d'un intérêt réel si on se contentait de formuler certaines règles de conduite qui n'imposeraient aucune obligation juridique aux Etats. Pour eux, seule une convention internationale qui impose des obligations juridiques pourrait fournir une base juridique solide pour la coopération économique des Etats. Pour les autres, surtout les pays développés occidentaux, la charte projetée devait revêtir la forme d'une déclaration de principes, servir comme guide d'action et un standard de conduite, mais point la forme d'un instrument formulant des droits et des obligations juridiques. Pour ces raisons, la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies étaient de bons exemples que l'on devrait suivre à propos de la charte projetée.

Les tenants de cette dernière opinion n'ont pas été explicites sur les raisons pour lesquelles ils préconisaient une telle solution. Ils se sont contentés de qualifier la solution contraire de « non opportune », « non possible » ou « non réalisable »⁶. Il est évident, cependant, que ces pays étaient peu disposés à

⁶ Cf. néanmoins, la déclaration du représentant de la France qui fit observer que « l'adoption et la ratification ultérieure d'un instrument ayant force obligatoire prendraient tellement de temps qu'il se pourrait fort bien que la Charte, au moment où elle entrerait en vigueur soit déjà dépassée par la réalité économique ». Document TD/B/AC 12/1, 6 mars 1973, p. 5.

adopter un instrument qui mettrait des obstacles trop rigides à leur liberté d'action dans la sphère des relations économiques internationales, tel qu'une convention prescrivant des comportements qui doivent être suivis immédiatement et fidèlement, quitte d'accepter l'accusation de violateur des règles du droit international.

Dans ces circonstances, et si on voulait ne pas bloquer dès le début les travaux du groupe, il n'était que naturel de renvoyer le problème de la nature juridique de l'instrument à un stade ultérieur des travaux et éventuellement à l'Assemblée générale, lorsque celle-ci serait appelée à se prononcer sur les résultats des travaux du groupe. L'Assemblée générale aurait donc à ce moment toute latitude pour décider quelle forme la charte devait revêtir, en tenant compte du contenu de celle-ci, contenu qui recommanderait l'une ou l'autre des solutions possibles⁷.

Cependant, une telle approche n'allait pas sans difficultés. Comme il a été souligné⁸, avant de commencer la rédaction d'un instrument de caractère normatif, ses rédacteurs doivent connaître quelle sera la nature juridique des normes qu'ils élaborent. En effet, l'attitude des Etats au cours de l'élaboration de l'instrument peut être différente selon que celui-ci aura ou non une force obligatoire. Certains Etats accepteront des concessions assez larges s'ils savent qu'ils n'assument par là aucune obligation juridique précise, tandis qu'ils seront beaucoup moins disposés à le faire dans le cas contraire. De même, la formulation technique des dispositions d'un instrument diffère nécessairement selon qu'il s'agit d'élaborer une convention ou une simple déclaration. On pourrait donc soutenir que laisser la décision finale sur la nature juridique de la charte pour le stade final de l'opération inversait l'ordre logique de celle-ci. C'est pour faire face à cette difficulté qu'il a été soutenu que, tout en laissant pour le futur la prise d'une décision formelle sur la question, les membres du groupe devaient avoir présent dans l'esprit qu'il était fort possible que l'instrument revête finalement la forme d'une convention; il fallait donc adapter leur attitude à cette éventualité tant en ce qui concerne le fond qu'en ce qui concerne la formulation technique des diverses dispositions.

b) *Portée et caractéristiques générales de la charte.*

(i) « *Codification* » versus « *développement progressif* ».

La question de l'orientation générale de l'instrument fut largement débattue au cours de la première session du groupe. Deux thèses principales se sont confrontées : selon l'une, l'instrument devait se fonder essentiellement sur les « acquis » du passé; selon l'autre, il devait plutôt prendre en considération les besoins nouveaux de la société internationale et s'efforcer de leur apporter

⁷ Selon certains pays, une telle solution était imposée par le mandat même du groupe, aux termes duquel il appartenait à l'Assemblée générale de décider sur l'opportunité et la procédure de l'élaboration et de l'adoption de la Charte.

⁸ Voir : Observations du Royaume-Uni, *ibid.*

une réponse. On peut donc parler d'une approche conservatrice et d'une approche dynamique qui se sont manifestées tout au long des débats. Comme on pouvait s'attendre, la première fut soutenue, avec des diverses nuances, par les pays développés; la seconde, par les pays en voie de développement. On s'aperçoit aisément qu'aucune d'elles ne correspondait, sous une forme absolue, aux demandes des acteurs du processus décisionnel et, partant, n'avait pas de chances de l'emporter sur l'autre : se contenter de systématiser des règles préexistantes ne présentait que peu d'intérêt pour les pays en voie de développement qui aspirent, ou qui au moins font preuve publiquement d'une telle aspiration, à un changement radical de l'ordre économique international établi; en revanche, faire œuvre révolutionnaire, tracer des voies complètement nouvelles, ne pouvait être accepté par les pays développés, qui n'avancent qu'avec beaucoup de prudence sur les voies qui s'éloignent du *statu quo*. Cependant, les choses se compliquent davantage si on s'efforce de définir ce qui doit être considéré comme « acquis » et ce qui doit être considéré comme « nouveau ». Pour certains membres du groupe « acquis » était toute règle du droit international ayant trait aux relations économiques internationales et d'application très générale, si non universelle, d'origine soit conventionnelle (par exemple : Charte des Nations Unies), soit coutumière. C'est dans ce dernier cas d'ailleurs qu'on peut parler d'une codification du droit au sens technique du terme qui signifie la transposition dans un texte écrit des règles juridiques générales préexistantes, transposition suivie le plus souvent d'une œuvre de précision et de clarification que rend nécessaire leur nature coutumière.

Il est évident qu'une telle approche présentait un intérêt limité. En effet, s'il s'agissait de règles juridiques écrites, formulées déjà dans un traité d'application très générale (par exemple, certains principes de la Charte des Nations Unies, comme le principe de l'égalité souveraine des Etats, de la non-intervention, etc.), leur répétition dans la nouvelle charte signifierait simplement qu'elles étaient applicables aussi dans le domaine des relations économiques et non seulement dans celui des relations politiques. Mais une telle affirmation n'ajouterait pas grand-chose à la réglementation déjà existante, puisqu'il est un fait que de pareils principes s'appliquent généralement dans les relations entre Etats, que ces relations soient de nature politique ou économique. L'opération présenterait, certes, un intérêt réel, si on s'efforçait de déduire de ces principes certaines règles concrètes dont l'application est jugée souhaitable par un grand nombre d'Etats dans les relations économiques internationales. Comme nous le verrons par la suite, un tel effort fut effectivement tenté mais il rencontra souvent la résistance de certains pays qui s'opposaient à l'utilisation des formules qui s'éloignaient essentiellement de celles utilisées par la Charte des Nations Unies. S'il s'agissait, d'autre part, de formuler par écrit des règles coutumières générales, on doit accepter que les rédacteurs de la nouvelle charte auraient devant eux très peu de matériaux pour édifier leur construction : les règles coutumières générales se rapportant spécifiquement aux relations économiques

internationales sont rares. Ce qu'on trouve, en fait, ce sont des régimes conventionnels particuliers de vocation universaliste, tel par exemple le régime établi par l'accord général sur les tarifs et le commerce (G.A.T.T.), ou des régimes de vocation régionale, tels les groupements économiques régionaux. Mais de telles réglementations sont loin d'exprimer un consensus général de la société internationale et elles restent conventionnelles dans leur nature juridique, liant seuls les Etats participants.

Toutefois, pour certains Etats, ce qui doit être considéré comme « acquis » devait être compris de façon différente. Pour ces derniers, les principes énoncés dans diverses résolutions adoptées au sein de la famille des Nations Unies et se rapportant au domaine économique exprimaient un consensus de la société internationale; par conséquent, leur inclusion dans la charte projetée constituerait une simple « codification » de ce qui existe déjà. Pour ces pays, il restait à déterminer si au-delà de ces principes il fallait en inclure d'autres qui n'avaient pas trouvé jusqu'à présent une consécration explicite. C'est dans ce dernier cas seulement, semble-t-il, que, selon les tenants de cette thèse, on pourrait parler de développement progressif.

Du point de vue juridique, on voit que l'utilisation des termes « codification » et « développement progressif » furent utilisés — à cet égard — avec un certain laxisme. En effet, si on incluait dans un instrument *ayant force obligatoire* des principes formulés dans diverses résolutions, on devrait parler de développement progressif et non de codification, puisqu'on donnerait force obligatoire à des règles qui, jusqu'à l'adoption et la ratification de cet instrument, en étaient dépourvues. Si, par contre, la charte projetée prenait la forme d'une simple résolution, il ne s'agirait ni d'une codification du droit, au sens strict du terme, ni, à plus forte raison, d'un développement progressif du droit, mais simplement de la reformulation, sous une forme systématique, des règles énoncées dans des résolutions anciennes, dont on ne changerait ni le caractère écrit ni, dans l'immédiat au moins, la nature juridique. Si, enfin, la charte projetée formulait des principes vraiment nouveaux, il est évident que dans ce cas on pourrait parler d'un véritable développement progressif, et même radical, à condition toutefois que cette charte prenne la forme d'un instrument ayant force obligatoire (convention). Si, par contre, la charte prenait la forme d'une simple résolution, il s'agirait d'une œuvre traçant des voies nouvelles et contenant des potentialités d'un développement ultérieur de droit, mais non d'un développement progressif, dans le sens strict de ce dernier terme.

Cependant, il est évident qu'au-delà de ces qualifications juridiques ce qui importe vraiment c'est l'intérêt pratique des diverses alternatives possibles. Il est hors de doute que conférer le caractère obligatoire juridique à des règles de conduite qui, tout en étant consacrées dans divers instruments en étaient dépourvues, présente un intérêt réel puisqu'on renforce le caractère contraignant de l'obligation : sa violation en sera dorénavant la violation d'une obligation juridique et non d'une simple obligation morale ou politique. Consacrer dans

la charte projetée des règles de conduite nouvelles présenterait aussi un intérêt important, indépendamment de la forme que celle-ci revêtirait finalement.

Mais quel intérêt pratique présenterait la reformulation dans une simple résolution des principes qui se trouvent déjà formulés dans des résolutions précédentes ? L'intérêt d'une telle opération consiste tout d'abord au fait que les divers principes éparpillés dans une foule de résolutions se trouveraient rassemblés sous une forme cohérente et systématique dans un seul instrument, qui donnerait ainsi une vue d'ensemble des droits et des obligations des Etats dans le domaine économique. De plus, ces mêmes principes pourraient être mieux précisés et clarifiés. Mais surtout, une telle opération permettrait d'obtenir l'acceptation de ces principes par les Etats qui les avaient refusés jusqu'à ce moment. Il ne faut pas oublier, en effet, que plusieurs des résolutions adoptées au sein de la famille des Nations Unies furent adoptées par des votes majoritaires devant l'opposition ou, au mieux, l'abstention d'une minorité qui n'était pas importante numériquement mais qui l'était politiquement et surtout économiquement. Ainsi, plusieurs pays industrialisés s'étaient opposés dans le passé (ou ils n'avaient pas approuvé en s'abstenant lors du vote) à un grand nombre de résolutions se rapportant aux droits et devoirs économiques des Etats. Pour ne citer qu'un exemple, plusieurs des principes adoptés lors de la première C.N.U.C.E.D. avaient rencontré l'opposition formelle des Etats-Unis et autres pays industrialisés. On comprend aisément que l'opposition des grandes puissances économiques à de telles résolutions enlève à celles-ci une grande part de leur intérêt pratique, ou plus exactement transforme leur fonction : au lieu d'exprimer un consensus général de la société internationale, elles expriment les revendications d'une partie de celle-ci contre l'autre; elles deviennent, en d'autres termes, des moyens de pression dont l'efficacité immédiate est plus que douteuse. Si donc la nouvelle charte, tout en répétant des principes déjà formulés dans le passé, réussissait à obtenir l'acceptation de ceux qui s'y étaient opposés, elle aurait une importance pratique réelle. Il va de soi que la formulation de principes complètement nouveaux présenterait une importance encore plus grande.

(ii) « *Universalité* » versus « *relations entre pays développés et pays en voie de développement* ».

Il est indéniable que le motif principal de l'opération fut le besoin ressenti de modifier les relations économiques internationales en faveur de ceux pour qui l'état existant de choses était défavorable. Il est donc clair que c'étaient les relations entre pays développés et pays en voie de développement qui étaient essentiellement en cause. Le fait, d'ailleurs, que ce fut la C.N.U.C.E.D. qui fut choisie comme cadre approprié pour l'opération est une preuve d'une telle affirmation. De même, les textes que la conférence indiquait comme base principale des travaux du groupe témoignent de cette orientation (déclaration d'Alger, déclaration de Lima, stratégie internationale du développement, principes adoptés par la 1^{re} C.N.U.C.E.D.).

Vouloir cependant orienter exclusivement la charte vers un tel objectif ne correspondait pas aux réalités économiques. En effet, le groupe des pays développés et celui des pays en voie de développement ne sont pas homogènes pour qu'on puisse réduire la réalité en une telle dichotomie. Si l'opposition fondamentale reste toujours entre ces deux groupes, il n'en reste pas moins que des oppositions économiques apparaissent à l'intérieur de chacun de ces groupes. Ainsi, du côté des pays développés, l'existence des pays collectivistes pose le problème de leurs relations avec les pays à économie de marché. Du côté des pays en voie de développement, les problèmes de leurs relations mutuelles qui nécessitent une réglementation internationale sont, pour le moment, moins aigus, sans être totalement absents. Ainsi et à titre d'exemple, le problème des groupements régionaux constitués par ces derniers pays, celui des liens spéciaux entre certains d'entre eux et des groupements économiques constitués par les pays développés, ne peuvent pas être abordés dans le cadre de la dichotomie pays développés - pays en voie de développement. Pour ces raisons, un consensus général s'est établi sans difficultés pour ne pas donner à la charte une orientation unilatérale, mais s'efforcer au contraire d'élaborer un instrument qui servirait comme base pour la coopération économique de tous les États, indépendamment de leur appartenance au monde des pays développés ou à celui des pays en voie de développement. Toutefois, il serait aussi irréaliste de vouloir mettre sur un même pied d'égalité des pays que des différences énormes séparent du point de vue de puissance économique. C'est pour cette raison que, comme nous le verrons par la suite, tout en couvrant en principe les solutions économiques de tous les pays, sur de très nombreux points les propositions avancées tiennent compte de ces différences, de sorte qu'une grande partie de la charte apparaît comme une véritable charte du développement.

(iii) Enfin, en ce qui concerne les destinataires en faveur et à la charge desquels les droits et les obligations seraient formulés, un consensus général fut facilement formé pour traiter exclusivement des relations entre États, sans aborder le problème des relations entre gouvernements et citoyens. En d'autres termes, la charte devait écarter les aspects sociaux du développement. Une telle approche semble justifiée. Le groupe était chargé d'élaborer une charte pour la réglementation des droits et devoirs économiques entre États. Il ne lui appartenait de définir ni les finalités du développement, ni les droits et obligations entre gouvernements et gouvernés à l'occasion du processus du développement. De telles questions étaient traitées dans d'autres instruments, tels que la stratégie du développement ou les pactes relatifs aux droits sociaux et économiques⁹.

⁹ En fait, on n'a pas pu faire totalement abstraction de l'élément social. Ainsi, plusieurs propositions formulées au cours des travaux faisaient allusion aux droits de l'homme, à leurs libertés fondamentales, à leur dignité, etc. Ceci s'explique du fait que dans plusieurs propositions, d'un haut degré d'abstraction, on ne pouvait pas ne pas faire allusion aux finalités ultimes de la charte.

c) *La structure de la charte.*

La structure provisoire choisie par le groupe de travail pour la future charte se compose des parties suivantes : un préambule; un premier chapitre consacré aux « éléments fondamentaux des relations économiques et sociales internationales »; un deuxième chapitre consacré plus spécifiquement aux droits et devoirs des Etats dans leurs relations économiques mutuelles; un troisième chapitre consacré à ce que l'on a appelé « patrimoine commun de l'humanité » et, enfin, deux derniers chapitres consacrés respectivement aux éventuelles mesures d'application et aux dispositions finales.

LE PREAMBULE

Il s'ouvre par une réaffirmation des buts fondamentaux des Nations Unies : maintien de la paix et de la sécurité internationale, développement des relations amicales entre les nations et réalisation de la coopération internationale pour résoudre les problèmes internationaux dans le domaine économique et social (premier paragraphe). Un deuxième paragraphe affirme la nécessité de renforcer la coopération internationale en vue d'atteindre ces buts.

Ces deux paragraphes n'ont pas donné lieu à des difficultés, sauf en ce qui concerne la tendance de certains pays (surtout des Etats-Unis) d'éviter toute formule qui s'éloignerait du texte de la Charte des Nations Unies, et certaines propositions qui, dans le deuxième paragraphe, visaient soit à mettre l'accent sur les besoins du développement, soit à souligner les motivations de toute l'opération, à savoir : « la nécessité d'adapter l'ordre juridique international précaire aux besoins et concepts nouveaux qui sont apparus dans les relations économiques. »

Après cette réaffirmation solennelle suit une partie qui définit les objectifs spécifiques de la charte projetée (troisième paragraphe). On trouve comme tels : la promotion économique et sociale de tous les pays et particulièrement des pays en voie de développement¹⁰, par la suppression des principaux obstacles qui s'opposent au développement économique de ces derniers; l'encouragement de la coopération dans les domaines de l'économie, du commerce, de la science et de la technique, indépendamment des différences des régimes politiques, économiques et sociaux¹¹, tout en tenant compte des différences du développement économique et des besoins particuliers qui en résultent; enfin,

¹⁰ Cet objectif se trouve répété sous une forme différente dans un autre alinéa qui parle d'une plus grande prospérité de tous les pays et des niveaux de vie plus élevés pour tous les peuples. Seule la mention de « peuples » introduit un nouvel élément dans ce contexte.

¹¹ L'addition de la formule : « sur la base des avantages mutuels » fut proposée par la Chine.

l'élimination (ou selon certains autres, la réduction dans la mesure du possible) de l'écart entre pays développés et pays en voie de développement¹².

Aucune mention de la notion de « responsabilité commune de la communauté internationale » n'est faite dans ce contexte, bien que des propositions dans ce sens aient été présentées. L'élimination de cette notion s'explique par l'opposition ferme des pays socialistes, qui n'acceptaient pas d'être mis sur le même pied d'égalité, à cet égard, avec les pays ex-colonialistes qu'ils considèrent comme principalement responsables du phénomène du sous-développement. Pour cette raison, la formule fut remplacée par une autre plus anodine : « la promotion du progrès économique et social doit se faire par la communauté internationale tout entière. »

Dans un quatrième paragraphe, le préambule fixe un objectif qui introduit un nouveau concept : celui de l'établissement et du maintien d'un ordre économique et social juste et équitable. Il ne s'agit plus, comme dans le paragraphe précédent, d'éléments quantitatifs mais d'un élément moral : celui de la justice sur le plan international. Par la suite, il définit les domaines sur lesquels il faut agir pour que cet objectif soit atteint : division internationale du travail, commerce international, indépendance économique des pays en voie de développement.

Cependant, des désaccords se sont manifestés à cet égard. Pour les uns, il fallait préconiser une rationalisation du système de division internationale du travail, chose qui laissait entendre que celui qui existe actuellement est irrationnel; pour les autres, il fallait ajouter une mention explicite du besoin de changements de structure dans l'économie mondiale, sans lesquels on ne pourrait pas espérer atteindre l'objectif souhaité (proposition soutenue notamment par la Yougoslavie); pour d'autres, enfin, il fallait éliminer toute mention de la division internationale du travail et ses éventuelles modifications et mentionner simplement « l'instauration de relations économiques justes et rationnelles ». Cette dernière formule, qui fut notamment soutenue par les pays industriels occidentaux, présente évidemment un caractère beaucoup plus vague, puisqu'elle se contente de parler de relations économiques « justes » et « rationnelles » sans mettre en cause explicitement la division internationale du travail dont la modification est, pour les pays en voie de développement, la nécessaire voie qui peut mener à une plus grande justice dans les relations économiques internationales.

En ce qui concerne le commerce international, si certains voulaient parler de sa « rationalisation » et de son « expansion » ainsi que de l'intensification des relations économiques entre toutes les nations, d'autres (surtout les pays socialistes) voulaient parler d'une « normalisation », chose qui laissait entendre

¹² Une proposition visant à ajouter parmi les buts de la nouvelle charte la protection et la préservation de l'environnement fut faite par le Canada.

qu'il n'était pas « normal » jusqu'à maintenant et ceci en raison non des facteurs économiques mais essentiellement politiques. D'autres, enfin, (par exemple les Etats-Unis) voulaient éliminer toute mention à des notions telles que la « rationalisation » ou la « normalisation » et se contenter de la formule neutre de « l'expansion ».

En ce qui concerne enfin le « renforcement de l'indépendance économique des pays en voie de développement », il n'y a pas eu de divergences persistantes. Il faut toutefois souligner que très peu de développements furent consacrés sur ce que les divers pays entendaient par « indépendance économique ». Etant donné l'ambiguïté du concept qui ne signifie pas l'autarcie économique, et qui entretient des relations étroites avec le concept de l'indépendance politique, il est à regretter une telle omission¹³.

Dans un cinquième paragraphe du préambule, on trouve la notion de la sécurité économique collective. Celle-ci a provoqué beaucoup de controverses qui n'ont pas pu être aplanies. Pour les uns, cette notion, non encore précisée et faisant l'objet d'un examen par d'autres instances internationales, ne devait pas être mentionnée et il fallait donc se contenter de l'instauration « des conditions qui sont essentielles à la sécurité économique et à l'expansion et au développement soutenus de l'économie nationale de tous les pays ». On comprend aisément que l'omission du terme « collective » enlève à la formule un élément fondamental. Pour d'autres, le terme « collective » devait être retenu ou même assorti de son corollaire : la responsabilité partagée de la communauté internationale (voir proposition du Brésil - 2^e rapport, p. 13). Pour d'autres, enfin, il fallait maintenir la notion de sécurité collective mais en précisant son contenu; elle signifierait selon les tenants de cette proposition « une situation internationale telle que tous les pays puissent se développer dans un climat de paix et de sécurité sans ingérence extérieure d'aucune sorte, politique ou économique et sans discrimination » (voir proposition soviétique, *ibid.*), chose qui est évidemment très éloignée de ce que la formule suggère de prime abord et plutôt proche de la notion traditionnelle de la sécurité collective.

Le sixième paragraphe est consacré à la coopération internationale. Pour les uns, notamment les pays en voie de développement, le fondement d'une véritable coopération internationale devant conduire au développement équitable et équilibré de toutes les régions du monde consiste en « un examen concerté et une action commune destinée à résoudre les problèmes économiques internationaux »; pour les autres, ce dernier élément n'en est qu'un, parmi d'autres, de cette coopération, et par conséquent il fallait simplement parler « des efforts

¹³ Il faut noter que le Canada avait proposé de ne pas limiter cet objectif aux seuls pays en voie de développement. Par ailleurs, une proposition tendant à souligner que cette indépendance économique devait être réalisée grâce à la croissance économique ne fut pas retenue finalement.

plus intenses » en vue d'obtenir cet examen concerté et cette action commune (proposition des Etats-Unis, 2^e rapport, p. 4).

Dans un sixième paragraphe, le préambule réaffirme que la responsabilité principale du développement d'un pays incombe en premier chef à ce pays lui-même. Cette affirmation ne fut contestée par personne; aucun effort, toutefois, ne fut tenté pour en tirer des conséquences concrètes. Enfin, le paragraphe final reconnaît le besoin de renforcer les bases de la coopération économique internationale; pour certains, il fallait préciser qu'il s'agissait des bases juridiques, tandis que pour d'autres, il fallait même qualifier ces bases juridiques de fragiles (ainsi le Mexique).

LES ELEMENTS FONDAMENTAUX DES RELATIONS ECONOMIQUES INTERNATIONALES

Dans ce premier chapitre, le groupe s'efforça de définir les grands principes qui devraient régir les relations économiques entre Etats. Il s'agit essentiellement des principes consacrés dans la Charte des Nations Unies : égalité souveraine, égalité des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes, règlement pacifique des différends, exécution de bonne foi des obligations internationales, encouragement des droits de l'homme et des libertés fondamentales (bien que la charte projetée ne traite que des relations entre Etats), non-intervention.

De cette énumération, il devient clair que, dans l'esprit des rédacteurs du projet, les relations économiques entre Etats ne sont qu'un aspect de leurs relations globales et qu'elles doivent, par conséquent, obéir aux mêmes principes que ces dernières. Ces principes sont donc tenus comme ayant une finalité transcendant la finalité économique.

Ce chapitre, en raison justement du fait qu'il se contente de répéter des formules consacrées déjà dans la Charte des Nations Unies, suscita peu de controverses portant sur le fond. Certains Etats, mus évidemment par des considérations purement politiques et souvent circonstancielles, ont voulu insérer des principes qui ont rencontré l'opposition. Ainsi, l'accord ne fut pas réalisé :

- a) Sur l'insertion ou non du devoir de non-agression.
- b) Sur l'emploi du concept de la co-existence pacifique, qui devait, pour certains, être remplacée par une formule faisant état du « devoir des Etats de pratiquer la tolérance et de vivre en paix avec les autres dans un esprit de bon voisinage ».
- c) Sur la mention de la « promotion de la justice sociale internationale ».
- d) Sur le principe de la coopération internationale. Pour les uns, il suffisait de mentionner les buts en vue desquels cette coopération était nécessaire : progrès économique et social et développement de tous les pays, notamment

des pays en voie de développement. Pour les autres¹⁴, il fallait développer davantage le concept en affirmant que les différences des systèmes politiques, économiques et sociaux ne devaient pas entraver cette coopération, et mentionner, en outre, les bases de celle-ci : égalité véritable, avantages mutuels et, surtout, le traitement de la nation la plus favorisée (avec des exceptions prévues dans ce dernier cas en faveur des pays en voie de développement).

LES DROITS ET LES DEVOIRS ECONOMIQUES DES ETATS

Dans ce deuxième chapitre, qui constitue la partie la plus substantielle de toute la charte, le groupe de travail s'efforça de définir de façon plus concrète certains droits et devoirs des Etats dans le domaine économique, que les développements des relations économiques internationales semblaient imposer. On commença par ceux qui s'appliquaient à tous les Etats, pour arriver à ceux qui s'appliquaient particulièrement dans les relations entre pays développés et pays en voie de développement.

Paragraphe 1. Il se rapporte au droit de tout Etat de choisir son système politique, économique, social et culturel, conformément à la volonté de son peuple sans ingérence extérieure d'aucune sorte.

Ce droit, consacré déjà dans la résolution sur les relations amicales, n'était en principe contesté par personne, étant donné d'ailleurs qu'il découle directement de la notion de souveraineté¹⁵. Il s'agissait donc de décider s'il fallait le renforcer en lui ajoutant les qualificatifs de « souverain » et surtout d'« inaliénable » et de définir, de façon plus ou moins détaillée, les entraves à son exercice, qui devaient être interdites. Il est clair que c'est ce dernier point qui présente un intérêt réel, puisque, comme nous venons de le lire, la simple affirmation de ce droit découlait des notions traditionnelles du droit international. Or, pour les uns, il fallait se contenter d'interdire toute ingérence (ou intervention) sans plus préciser (dans ce sens la formule des Etats-Unis), pour les autres, il fallait ajouter l'interdiction explicite des menaces et surtout des pressions extérieures¹⁶.

Paragraphe 2. Il a comme objet la souveraineté permanente sur les ressources naturelles et il fut, comme on pouvait s'y attendre, l'objet des désaccords profonds et persistants.

Le principe que chaque Etat peut disposer librement et intégralement de ses ressources et richesses naturelles, consacré à maintes reprises dans des résolutions des Nations Unies, ne fut pas contesté. Il découle, d'ailleurs, de la notion

¹⁴ Voir : Proposition de l'U.R.S.S. et de l'Allemagne orientale. Deuxième rapport, p. 5.

¹⁵ Assez curieusement la formule proposée par les Etats-Unis se limite au libre choix du système économique et social sans mention du système politique.

¹⁶ Voir dans ce sens : proposition yougoslave, *ibid.*, p. 20.

traditionnelle de la souveraineté territoriale et son respect est assuré par le complexe des règles qui protègent cette souveraineté. Une telle réaffirmation des principes bien établis sous une terminologie nouvelle serait, en effet, de réaffirmer l'évident. Tout le problème se ramène donc à la question de savoir si le droit de souveraineté permanente sur les ressources naturelles est susceptible d'être limité par l'opération des droits opposés que des tiers acquièrent sur ces ressources, ou si au contraire il doit être considéré comme primant ces droits (droit de souveraineté *permanente*, droit *inaliénable*).

Dans le droit international traditionnel, de telles limitations étaient établies soit par l'opération du principe *pacta sunt servanda* soit, lorsque cette règle ne pouvait pas jouer, par l'opération du principe du respect des droits acquis et de l'obligation qui en découlait d'indemniser intégralement les titulaires de ces droits, chaque fois que des mesures étatiques leur portaient atteinte. Faut-il accepter que de telles règles doivent continuer à être applicables ou bien que le nouveau principe permette aux Etats de s'en écarter dans la mesure où ceci est nécessaire pour leur permettre la récupération de leurs ressources naturelles, en vue de leur développement économique et du bien-être de leur peuple et aussi de leur indépendance économique ?

Il est clair que le problème met en jeu des intérêts antagonistes importants entre, d'une part, les Etats dont les nationaux tirent profit de l'exploitation de ressources étrangères et, d'autre part, les Etats qui se considèrent victimes d'un tel état de choses.

Ainsi, les propositions avancées par les Etats au sein du groupe de travail suivent, dans leurs grandes lignes, l'un ou l'autre des deux termes de l'alternative esquissée plus haut. Pour les uns, le droit des Etats de disposer librement et entièrement de leurs ressources et richesses naturelles dans l'intérêt du développement économique et du bien-être de leurs peuples doit se faire « dans le cadre du droit international ». Les Etats doivent respecter les traités et contrats librement conclus par eux dans l'exercice de leur souveraineté. Les étrangers dont les droits seront atteints par des mesures visant à réaliser la libre et complète disposition des ressources naturelles (nationalisations, expropriations, réquisitions), doivent être indemnisés de façon adéquate selon les règles du droit international, et non selon les règles du droit interne des Etats. Pour les autres, toute référence au droit international devait être supprimée et il fallait se contenter d'affirmer le principe. Ainsi, à l'occasion de nationalisations effectuées dans le cadre de son application, « il appartient... à chaque Etat de fixer le montant des indemnités et les modalités de ces mesures, et les différends qui peuvent surgir à leur sujet sont du ressort *exclusif* de ses tribunaux, sans préjudice des dispositions 1803 (XVII) de l'Assemblée générale »¹⁷. De plus,

¹⁷ On peut se demander comment la référence à cette résolution de l'Assemblée générale qui se réfère explicitement aux règles du Droit international peut s'harmoniser avec les termes de cette proposition émanant du Mexique.

toute action entravant l'exercice du principe devait être considérée comme une « violation des principes de la charte et pourrait constituer une menace à la paix et à la sécurité internationale »¹⁸.

Enfin, il est évident que le droit de souveraineté permanente sur les ressources naturelles comprend toutes celles qui sont soumises à la souveraineté territoriale des Etats, qu'elles se trouvent sur la terre ferme ou dans la mer. La vraie question est de tracer les limites géographiques de cette souveraineté territoriale. Quant à la terre ferme, le problème ne se pose évidemment pas. Il en va autrement en ce qui concerne les limites de l'espace maritime. En traçant ces dernières, faut-il, selon la méthode du droit international classique, établir un régime s'appliquant à tous les Etats uniformément ou, au contraire, faut-il tenir compte « des besoins de développement et de bien-être des populations », pour tracer des zones dans lesquelles les Etats pourraient avoir, si pas tous les droits que la souveraineté territoriale comporte, au moins les droits se rapportant à l'exploitation exclusive des ressources qui s'y trouvent situées ? Les deux approches ont été soutenues au sein du groupe de travail¹⁹.

Paragraphe 3. Il traite du droit des Etats de se livrer au commerce international et autres formes de coopération économique, et de son corollaire de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux²⁰. L'existence de ce droit ne prête à aucun doute sur le plan théorique, puisqu'il est inhérent à la notion même de l'Etat et de sa capacité d'agir sur le plan international. La seule question donc qui peut se poser est celle de savoir si dans l'exercice du commerce international les Etats devraient éviter certaines pratiques qui aboutissent pratiquement à priver des tiers de leur possibilité théorique de se livrer au commerce international. Ainsi, selon une proposition soutenue notamment par l'U.R.S.S., dans l'exercice de ce droit, il faudrait interdire toute « discrimination fondée, notamment, sur les différences entre les systèmes politiques, économiques et sociaux ». De même, « le principe du traitement de la nation la plus favorisée devrait être observé par tous, avec des exceptions en faveur des pays en voie de

¹⁸ Selon une proposition chilienne, qui ne fut pas retenue par ses auteurs jusqu'à la fin de la session, il fallait préciser davantage et qualifier de violation flagrante des principes du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de la non-intervention : « toutes mesures ou pressions extérieures, politiques et économiques, appliquées à l'exercice de ce droit. »

¹⁹ Voir : proposition du Royaume-Uni pour la première approche : « Tous les Etats ont le droit de disposer de leurs ressources de la mer dans les limites de leur juridiction nationale, compte tenu de la définition de ces ressources et de ces limites en droit international », 2^o rapport, p. 22. Pour la deuxième approche, voir : proposition du Pérou, *ibid.*

²⁰ Pour certains, ainsi les Etats-Unis, à condition que ces accords soient compatibles avec les obligations internationales des Etats. Pour d'autres, ainsi l'U.R.S.S., il fallait mentionner la faculté reconnue aux Etats d'organiser leurs relations économiques extérieures. On doit supposer que cette dernière proposition se réfère à la possibilité pour un Etat d'organiser ses relations économiques extérieures sur une base étatique et non privée.

développement. » On voit donc que, par cette proposition, on s'efforce d'interdire que les motivations politiques interviennent dans les décisions économiques, apportant ainsi des restrictions au commerce avec certains Etats qui, en l'absence de ces considérations et sur la loi de seuls critères économiques, auraient pu avoir une part beaucoup plus large dans le commerce international. Dans le même sens, mais de façon beaucoup plus radicale, va la généralisation de la clause de la nation la plus favorisée souhaitée par cette proposition. En effet, si elle était acceptée elle interdirait aux Etats d'établir une différenciation des avantages qu'ils accordent à leurs partenaires dans le commerce international, quelles que soient les motivations de cette différenciation. On comprend aisément que de telles propositions radicales ont rencontré l'opposition de ceux qui veulent garder les mains libres dans le domaine du commerce international pour pouvoir adapter leur position suivant la conjoncture politique et économique.

Paragraphe 4. Il réaffirme le devoir des Etats de promouvoir le progrès économique, social et culturel des peuples et de faire participer ces derniers au processus et aux avantages du développement. Ce devoir, qui se situe toutefois en dehors du cadre des devoirs et droits interétatiques²¹, n'a pas rencontré d'opposition au sein du groupe. Cependant, on n'a pas pu tomber d'accord sur la question de savoir s'il fallait l'assortir de certaines facultés indispensables, selon certains, pour s'en acquitter. Ainsi, il fut proposé de mentionner *expressis verbis* la possibilité pour les Etats de choisir librement les objectifs et les moyens du développement, de mobiliser intégralement leurs ressources intérieures et d'utiliser les ressources extérieures²². De plus, selon ces mêmes pays, il fallait prévoir un devoir incombant aux tiers, individuellement et collectivement, d'éliminer tous les obstacles qui entravent cette mobilisation et cette utilisation.

On peut supposer que des formules d'une telle généralité ont été jugées par certains comme susceptibles d'être interprétées de façon qu'elles mettent en danger certains de leurs droits (dans le cas, par exemple, d'une mobilisation intégrale des ressources intérieures), ou qu'elles puissent mettre obstacle au droit de regard que certaines institutions internationales (telle la Banque mondiale) ou certains Etats se réservent relativement aux plans de développement des pays bénéficiaires de ressources extérieures.

Paragraphe 5. Il se rapporte à la question de la division internationale du travail et aux nécessaires changements de structure de l'économie mondiale. La question a été abordée dans le cadre de l'examen des objectifs de la chartre (Cf. *supra*, p. 518) et il s'agissait seulement de la développer davantage dans le cadre de ce chapitre. Deux approches principales furent soutenues. Pour les uns, pays en voie de développement et pays socialistes notamment, il fallait établir

²¹ Voir : *supra*, p. 516.

²² Voir : proposition du Chili, de l'Egypte, du Guatemala, du Kenya et du Mexique, 2^e rapport, p. 25.

un devoir à la charge des Etats de prendre des mesures nécessaires pour réaliser des transformations dans les structures économiques mondiales afin d'établir une division internationale du travail juste et rationnelle, conformément aux besoins et aux intérêts des pays en voie de développement ²³.

Pour les autres, pays développés occidentaux particulièrement, il fallait parler simplement d'un devoir d'encourager des transformations à long terme dans la structure de l'économie mondiale, et non d'un devoir immédiat, et ceci afin de « faciliter », et non d'établir, une division internationale du travail plus rationnelle, sans aucune mention du terme juste ni des besoins des pays en voie de développement.

Selon une autre proposition approuvée et émanant du même groupe d'Etats, il fallait éliminer toute mention d'un changement de structure et parler exclusivement d'une nécessité de favoriser une division rationnelle du travail, et ceci en vue du seul objectif « de maximiser les avantages de l'activité économique mondiale ». On voit donc que selon cette approche, outre que l'obligation est formulée de façon beaucoup moins contraignante, on élimine toute référence à une notion de justice, puisque ce qui est rationnel ou qui, à plus forte raison, « maximise » les avantages de l'activité économique mondiale n'est pas nécessairement « juste » et moins encore susceptible de transformer le *statu quo* actuel qui, pour plusieurs pays en voie de développement, correspond à une situation d'exploitation, donc il est injuste à leurs dépens.

Paragraphe 6. Il a comme objet le droit de tous les pays de participer pleinement à l'adoption, au niveau international, de décisions visant à résoudre les problèmes économiques, financiers et monétaires et d'avoir part, de manière équitable, aux avantages qui en découlent. Il s'agit d'un droit dont le besoin fut ressenti pendant ces dernières années, surtout à l'occasion des grands bouleversements monétaires de la solution desquels les pays en voie de développement furent généralement tenus à l'écart.

On pourrait dire que ce droit trouve son fondement dans l'obligation plus générale de coopération dans les domaines économiques, ainsi que dans la notion de l'égalité juridique des Etats et de leur statut comme membres égaux de la société internationale. Cette obligation de coopérer et cette notion d'égalité juridique sont d'ailleurs consacrées dans la Charte des Nations Unies et dans plusieurs résolutions de ces dernières, sous des formulations diverses. C'est pour cette raison que ces formules furent proposées par certains comme devant

²³ Une proposition de l'U.R.S.S, tout en évitant de mentionner explicitement le changement des structures, isolait certains moyens comme particulièrement aptes à conduire à une division internationale du travail équitable et rationnelle, sans mention expresse des pays en voie de développement : élimination de toute forme de discrimination, liquidation complète du colonialisme et de ses conséquences économiques ainsi que des manifestations du néo-colonialisme, développement de tous les courants du commerce y compris le commerce Est-Ouest.

précéder le droit plus spécifique de participation au processus de décision pour la solution des problèmes économiques, financiers et monétaires (voir : proposition de la Yougoslavie et de la Roumanie, 2^e rapport, p. 27).

Du côté des pays développés occidentaux qui étaient pratiquement visés par la formulation de ce droit, on s'efforça d'atténuer la rigueur de la disposition en proposant un devoir général de coopération à la solution des problèmes économiques internationaux (et financiers pour certains, mais pas pour tous), sans aucune mention du droit spécifique de participation à la prise des décisions, ou en subordonnant ce droit de participation aux règles et procédures de chaque organisation internationale compétente (voir : proposition allemande, hollandaise et japonaise, 2^e rapport, p. 27).

Paragraphe 7. Groupements économiques régionaux. Le droit des Etats de constituer des groupements particuliers de coopération économique à des niveaux différents (sous-régional, régional et interrégional) et dans l'intérêt de leur développement économique et social est évidemment hors de doute, et même souhaitable. Il s'agissait donc de prendre position face à certains problèmes posés par ces groupements, problèmes apparus avec beaucoup d'acuité notamment à l'occasion des activités extérieures de la Communauté économique européenne, et de tracer une ligne d'orientation pour leur activité face au monde extérieur. Si tous étaient d'accord qu'un tel Etat ne peut participer à de tels groupements qu'avec l'accord des pays intéressés, certaines propositions ont visé à préciser davantage ce dernier point en faisant dépendre cette participation de l'« observation effective des dispositions qui pourraient avoir été prescrites (Royaume-Uni, Pays-Bas). Pour d'autres, au contraire, il faudrait restreindre la possibilité de tenir à l'écart certains pays, et pour cela, interdire toute exclusion discriminatoire et surtout celle fondée sur la différence des systèmes économiques et sociaux (voir 2^e rapport, p. 28, proposition de l'U.R.S.S. et de la Tchécoslovaquie).

En ce qui concerne le caractère de ces groupements, pour les uns (surtout les pays en voie de développement) il fallait préciser que les politiques suivies par ceux-ci devaient être orientées et ouvertes sur l'extérieur et ne pas entraver le développement des relations commerciales et économiques des autres pays, en particulier de celles des pays en voie de développement. Pour les autres (surtout les pays de la Communauté économique européenne), tout en acceptant, en principe, ce besoin d'ouverture vers l'extérieur, il faudrait éliminer toute mention explicite de leurs éventuels effets préjudiciables aux intérêts des tiers et parler simplement du besoin de la compatibilité de leurs politiques « avec les normes générales du commerce international », notion évidemment très peu explicite.

Pour d'autres, enfin, il fallait adopter une formule tout à fait générale qui se bornerait à reconnaître le droit des Etats à participer à de tels groupements « compte dûment tenu de leurs obligations internationales et des intérêts légitimes des Etats non participants », formule qui laisse évidemment ouverte la question

de savoir quels intérêts seront qualifiés de légitimes et lesquels ne le seront pas (voir proposition des Etats-Unis, 2^e rapport, p. 23).

Paragraphe 8. Technologie et développement. Le rôle de la science et de la technique dans le processus du développement économique étant reconnu par tous, le groupe s'occupa de définir certains devoirs et droits dans ce domaine qui permettraient leur meilleure utilisation. Deux thèmes furent abordés : celui de l'accès au progrès technologique et celui de l'orientation de la recherche technologique.

Quant au premier point, un consensus général semblait se dégager sur le droit de tous les Etats « d'avoir part aux avantages du progrès et des innovations de la science et de la technologie pour accélérer leur développement économique et social »²⁴. Une formule si générale ne peut avoir un autre sens que de souligner plutôt l'obligation des détenteurs des techniques nouvelles de ne pas en exclure arbitrairement certains autres ou de ne pas essayer de réserver à eux seuls, à l'exclusion de tout autre, l'utilisation de ces techniques, en s'assurant en quelque sorte le monopole de la supériorité technologique.

Quant aux modalités suivant lesquelles ces nouvelles techniques seraient transférées, des propositions plus détaillées, mais moins concordantes, furent avancées par certains. Selon une proposition yougoslave, les pays développés auraient le devoir de transférer les techniques nouvelles aux pays en voie de développement « selon des conditions et modalités favorables et dans une mesure correspondant aux besoins de leur industrialisation rapide » et même de mettre à leur disposition « gratuitement et sans discrimination, tous les renseignements scientifiques et techniques ayant trait à leurs besoins de développement ».

Pour d'autres, (voir proposition britannique, 2^e rapport, p. 30), le transfert « sera facilité, compte dûment tenu des droits des détenteurs aussi bien que des bénéficiaires de ces techniques » chose qui élimine la mention de toute condition de faveur pour les pays en voie de développement.

En ce qui concerne l'orientation de la recherche scientifique, une proposition fut avancée (voir Yougoslavie, *ibid.*) pour établir un devoir de coopération en vue d'orienter celle-ci vers des activités « qui ont une incidence sur l'expansion et la modernisation de l'économie des pays en voie de développement ».

Paragraphe 9. Participation au commerce mondial. La participation au commerce mondial étant reconnue comme un facteur fondamental dans le processus du développement, ce qu'il faut entreprendre c'est d'identifier les obstacles qui empêchent certains pays d'y participer de façon significative et de proposer les moyens qui aideront à les éliminer. Cette tâche est d'ailleurs une des

²⁴ La formule proposée par les Etats-Unis se contentait de parler d'un devoir des Etats « de faciliter un accès aussi large que possible » à ces avantages.

principales fonctions de la C.N.U.C.E.D. qui s'est appliquée aux divers aspects de ce problème (par exemple, obstacles tarifaires et non tarifaires aux importations particulièrement en provenance des pays en voie de développement, préférences généralisées en faveur des pays en voie de développement, aménagement des structures dans les pays développés pour permettre cette libération des importations, etc.). De pareilles matières ne pouvaient évidemment pas trouver toute leur place dans une charte des devoirs et droits économiques des Etats, appartenant plutôt à un programme d'action concrète. C'est pour cette raison que le groupe s'efforça d'adopter une formule synthétique d'un degré d'abstraction très élevé, soulignant le devoir de coopération des Etats en vue d'assurer à tous une part équitable au commerce mondial, et en établissant un critère permettant de déterminer cette notion de « part équitable » : le besoin du développement économique et social de chaque pays²⁵.

Pour d'autres, il fallait éliminer et la notion de « part équitable » et l'obligation de coopération à cet égard, et prévoir seulement un devoir de comportement consistant à « faire en sorte que tous aient des chances égales dans le commerce mondial »²⁶.

Ce concept de « chances égales », emprunté visiblement à la pensée sociologique libérale où il fut élaboré en vue des relations inter-individuelles, devait s'appliquer, selon les auteurs de cette proposition, aux relations inter-étatiques. Il est, toutefois, d'une grande ambiguïté puisqu'il ne précise pas si dans cette égalisation des chances on tiendra ou non compte des différences énormes que les membres de la société internationale accusent au départ, quant à leur capacité de participer de façon significative au commerce mondial. En mettant l'accent sur l'égalité de chances on oriente l'esprit plutôt vers une méconnaissance de ces différences et vers une concurrence libre et non discriminatoire entre les partenaires économiques de la société internationale, qui sont mis ainsi sur un pied d'égalité formelle, et on relègue au deuxième plan toute considération d'un traitement privilégié en faveur des plus faibles parmi eux.

Paragraphe 10. Investissements étrangers. La question des investissements étrangers étant un domaine où les intérêts des pays exportateurs de capitaux peuvent facilement venir en conflit direct avec ceux des pays importateurs, ne pouvait que diviser le groupe de travail.

Tous étaient d'accord sur le droit de chaque pays de réglementer les investissements étrangers dans les limites de sa juridiction, en vue de les

²⁵ Une autre formule plus explicite parlait du devoir « de coopérer en vue de procurer à tous les Etats une part du commerce mondial proportionnée aux besoins correspondant à leur niveau du développement économique et social (voir : proposition des Philippines et de l'Espagne, *ibid.*).

²⁶ Voir : proposition du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne, *ibid.*

harmoniser avec ses propres objectifs et priorités en matière de développement. Les points de désaccord commençaient au moment où on s'efforçait de définir les limites de ce droit.

Ainsi, pour les uns, il fallait subordonner ce droit de réglementation au respect « des normes pertinentes du droit international » (proposition de plusieurs pays occidentaux dans ce sens, 2^e rapport, p. 31), tandis que pour les autres, on devait se contenter de reconnaître ce droit de réglementation (ainsi que le droit de contrôle, notion qui semble donner plus de pouvoir d'intervention qu'une simple réglementation) sans se référer expressément aux limites posées par le droit international.

Enfin, plusieurs propositions tendaient à ce que la disposition sur les investissements étrangers soit développée suffisamment pour couvrir les aspects particuliers de ce droit de réglementation et de contrôle. Ainsi, selon une proposition mexicaine « aucun Etat, dont les ressortissants investissent dans un pays étranger n'exigera un traitement privilégié pour lesdits ressortissants » et, chose encore plus importante, puisque l'on met en cause le principe traditionnel de la protection diplomatique, aucun Etat ne formula de réclamation en leur nom. De même, selon une proposition soviétique, il faudrait mentionner explicitement certains objectifs importants de ce droit de réglementation : limitation à l'exportation des bénéfiques, mobilisation des ressources intérieures, apports de techniques modernes, intensification de l'épargne et des investissements nationaux.

Paragraphe 11. Entreprises transnationales. Sur cette question d'actualité et aux aspects complexes et insuffisamment explorés jusqu'à maintenant, deux thèses ont été avancées : pour les pays occidentaux, la question devait être traitée par des instances plus appropriées; pour certains pays en voie de développement, il fallait d'ores et déjà prévoir dans la charte un droit de réglementation et de contrôle des activités de ces entreprises. De plus, il fallait établir un devoir, incombant aux Etats dans lesquels de telles entreprises sont enregistrées, de veiller à ce que leurs activités soient conformes à la législation du pays au sein duquel elles se développent ou, selon d'autres, un devoir général de coopération, incombant à tous les Etats, afin de rendre possible la réglementation et le contrôle souhaités.

Paragraphe 12. Désarmement et développement. L'utilisation des ressources libérées, par suite de la réalisation des mesures effectives de désarmement, aux fins du développement économique et social, et surtout l'affectation d'une part de ces ressources aux besoins des pays en voie de développement fut proposée au sein du groupe²⁷. Toutefois, étant donné les aspects hautement politiques de la question, certains ont soutenu l'élimination pure et simple de toute référence

²⁷ Voir proposition des Philippines et de la Yougoslavie et proposition soviétique, 2^e rapport, pp. 32-33.

à une telle question. Parmi ces derniers, il faut citer la Chine qui s'opposa fermement à toute disposition d'un tel contenu. La question donna lieu aux controverses connues relatives au désarmement (par exemple, mention du besoin d'un contrôle international ou non) et il apparut qu'elle n'avait pas de chances sérieuses de trouver un appui général des membres du groupe.

Paragraphe 13. Aide aux pays en voie de développement. Le principe de la nécessité d'une aide aux pays en voie de développement n'étant pas contesté, il s'agissait de définir les éléments qui devaient trouver une place dans la charte.

Ainsi, selon une première proposition, il fallait stipuler le devoir de chaque pays d'apporter « son appui et son concours aux pays en voie de développement en vue de leur développement économique et social rapide », en précisant, en outre, que cette aide devait plus particulièrement viser à une industrialisation progressive²⁸.

Selon une proposition soviétique, la disposition ne devait pas viser exclusivement le développement des pays en voie de développement, mais elle devait avoir un contenu plus large, en établissant un devoir de tous les Etats de « conjuguer leurs efforts pour favoriser la croissance économique dans le monde entier, particulièrement dans les pays en voie de développement », sans aucune référence explicite aux besoins d'une industrialisation. Pour ce qui est d'une obligation plus spécifique envers les pays en voie de développement, il faudrait prévoir, toujours selon la même proposition, que le développement de ceux-ci « devait recevoir l'appui et la coopération de tous les Etats », expression qui évite de formuler explicitement un devoir d'aide incombant aux Etats industrialisés.

Par contre, selon une proposition de la Chine, il faudrait établir en termes nets le devoir de tous les Etats de fournir « une aide pour le développement des pays en voie de développement ». De plus, selon cette même proposition, il faudrait prévoir dans la charte les grandes lignes des modalités de cette aide : fourniture de l'aide sur la base de l'égalité, de l'avantage et du respect mutuels; respect de la souveraineté et de la volonté des pays bénéficiaires; interdiction de poser des conditions et de demander des privilèges à l'occasion de la fourniture de l'aide. On peut se demander toutefois comment on peut concilier la notion d'une aide avec la notion de l'avantage mutuel, au moins lorsque l'on considère les choses à court ou moyen terme.

A l'opposé, on trouve une formule particulièrement neutre selon laquelle il faudrait se contenter de prévoir un simple devoir des Etats (les Etats *devraient*) de « conjuguer leurs efforts pour favoriser la croissance économique dans le monde entier, particulièrement dans les pays en voie de développement ». C'est une formule qui semblait jouir de l'appui des pays développés occidentaux.

²⁸ Voir proposition du Guatemala, de l'Inde et des Philippines, *ibid.*

On s'aperçoit qu'elle se contente d'établir un devoir général de coopération entre tous les Etats en vue de la croissance économique, sans mettre l'accent sur un devoir spécifique à la charge des pays développés de venir en aide aux pays en voie de développement. La disposition se réduit ainsi à une répétition de la formule générale sur le devoir de coopération, mentionné plus haut dans le cadre du premier chapitre portant sur les éléments fondamentaux des relations économiques internationales. Il faut convenir toutefois que, si on veut établir un devoir précis d'aide de la part des Etats développés en faveur des pays en voie de développement et non formuler une simple exhortation, ce devoir ne peut être conçu que dans le cadre d'une coopération entre tous les Etats et non dans le cadre des relations bilatérales d'Etat à Etat, puisqu'il est évident qu'aucun Etat n'est disposé à accepter un devoir d'accéder à des demandes d'aide formulées individuellement par tel ou tel Etat en voie de développement. Il n'en reste pas moins que la formule ci-dessus est particulièrement faible, puisque l'objectif d'une croissance économique n'implique pas nécessairement l'élément de l'aide, cette croissance pouvant résulter d'autres mesures qui n'ont rien à voir avec celle-ci.

Paragraphe 14. Préférences généralisées en faveur des pays en voie de développement. Le besoin d'accorder aux pays en voie de développement un traitement préférentiel, généralisé et sans réciprocité en matière de commerce et de développement, besoin d'ailleurs en train de trouver satisfaction partiellement, fut reconnu par tous les membres du groupe. La seule question qui se posait était celle de savoir quelle formulation il fallait donner aux obligations et droits respectifs. Pour les pays industrialisés, il faudrait se contenter de prévoir un simple devoir pour tous les pays (et ceci sous une forme atténuée : tous les pays *devraient*) d'accorder une attention spéciale à l'octroi de préférences tarifaires généralisées et sans réciprocité aux pays en voie de développement. Il s'agissait donc d'une obligation de comportement qui s'épuiserait dès que cette attention était accordée, indépendamment de l'octroi effectif ou non des préférences. Par ailleurs, cette obligation devait être conçue comme un aspect particulier d'une obligation plus générale d'accorder une attention particulière aux besoins des pays en voie de développement, et ceci « afin d'améliorer les possibilités offertes à ces pays de participer à l'*expansion* du commerce mondial et afin d'assurer un meilleur équilibre entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement touchant les avantages de cette *expansion* ». En d'autres termes, l'octroi de ce traitement préférentiel doit avoir comme objectif non de modifier la participation actuelle des Etats au commerce mondial mais leur participation aux avantages d'une future expansion, qui semble être escomptée²⁰.

²⁰ Voir proposition des pays membres de la Communauté Economique Européenne, 2^o rapport, p. 34.

Dans le même sens allait une proposition américaine, selon laquelle il fallait se contenter de cette obligation d'accorder une attention spéciale « selon qu'il conviendra » aux besoins des pays en voie de développement en matière de commerce et de développement, sans aucune mention explicite d'un éventuel traitement préférentiel.

Par contre pour plusieurs pays en voie de développement, il faudrait prévoir en faveur des pays en voie de développement un véritable droit à un traitement généralisé et sans réciprocité, et ceci sans limitation au seul domaine tarifaire. De plus, il faudrait établir une obligation complémentaire à la charge des pays développés de veiller, dans la conduite de leurs relations économiques internationales, à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à l'exercice de ce droit. Cette dernière obligation semblait être destinée à empêcher que les avantages accordés par une mesure préférentielle (par exemple : préférences tarifaires) ne soient neutralisés par des mesures d'un autre ordre (par exemple : pratiques commerciales restrictives).

Toutefois, les propositions émanant du groupe des pays en voie de développement présentaient certaines divergences. Ainsi, dans une autre proposition soutenue par certains membres de ce groupe, l'exigence de généralité et donc l'absence de discrimination dans ce traitement préférentiel ne figurait pas, tandis que l'interdiction de porter atteinte à ce droit des pays en voie de développement était assorti d'un nouvel élément, à savoir le niveau de leur développement.

Paragraphe 15. Transfert des ressources financières et technologiques. Le besoin de transférer des ressources financières (et pour certains aussi techniques) aux pays en voie de développement, selon des conditions et modalités favorables, en vue d'accélérer leur développement, faisait l'objet d'un consensus au sein du groupe. Ici encore les divergences concernaient la formulation des obligations et des droits respectifs : quel degré de contrainte atteindrait l'obligation qui pèserait sur les pays développés et quel serait le contenu du droit respectif des pays en voie de développement ?

Pour les pays développés, il faudrait prévoir un simple devoir de *faciliter*, ou même de s'efforcer simplement de faciliter, ce transfert selon des conditions et modalités favorables³⁰.

Par contre, pour plusieurs pays en voie de développement il faudrait prévoir une obligation précise à la charge des pays développés de fournir aux pays en voie de développement, selon les conditions et modalités favorables, un apport net de ressources financières; de plus, cet apport devrait s'accroître

³⁰ Selon une proposition émanant de plusieurs membres de la Communauté Economique Européenne, le degré de ce traitement favorable devait être fonction du degré de développement des pays bénéficiaires.

régulièrement, de façon à accélérer le progrès économique et social de ces derniers.

Enfin, selon une proposition bulgare, le transfert des ressources financières et techniques « devait être également réalisé comme une forme de dédommagement de la part des anciennes puissances coloniales, du préjudice subi par les pays en voie de développement, du fait de la domination coloniale et des activités du capital étranger ». Cette proposition, de coloration visiblement politique et qui visait à établir une distinction dans la responsabilité des divers pays selon qu'ils furent ou non dans le passé des puissances coloniales, rencontra peu de soutien de la part des pays anciennement colonisés. Etant tournée vers le passé et visant exclusivement les pays occidentaux, elle ne pouvait qu'indisposer ceux-ci sans pour autant offrir quoi que ce soit aux pays en voie de développement, principaux intéressés dans toute l'opération.

Paragraphe 17. Coopération entre pays en voie de développement. L'établissement de liens particuliers entre pays en voie de développement en vue d'intensifier entre eux le commerce et la coopération économique, voire avancer vers des formes d'intégration plus poussées, fut toujours reconnue comme un facteur important de leur développement et comme le principal moyen pour briser leur dépendance économique par rapport à un ou plusieurs pays industrialisés. Il est clair, par ailleurs, que l'établissement de ces liens appartient incontestablement à la souveraineté de chaque pays, et par conséquent aucun problème ne pouvait se poser à cet égard.

Cependant, la création et surtout le maintien de ces liens peuvent rencontrer de sérieuses difficultés, en raison des caractéristiques structurelles particulières des pays en voie de développement. C'est pour cette raison qu'un soutien de la part des pays développés peut être nécessaire dans ce domaine : par exemple, acceptation sur le plan de la politique commerciale des dérogations aux obligations commerciales internationales en vigueur, y compris les renonciations appropriées au droit au traitement de la nation la plus favorisée, ou encore octroi d'une aide financière et technique pour faciliter cette intégration. Dans cet ordre d'idées le groupe accepta, sans difficultés, un devoir des pays développés et de la communauté internationale tout entière, dans le cadre des organisations internationales, de fournir un appui aux pays en voie de développement qui se seraient engagés dans cette opération, sans préciser plus les formes concrètes de cet appui.

Paragraphe 18. Groupements économiques et pays tiers. Si les groupements économiques entre pays en voie de développement n'ont pas donné lieu à des difficultés, par contre les problèmes posés par les groupements entre pays développés furent l'objet des divergences assez sérieuses. En effet, de tels groupements, comme par exemple la Communauté économique européenne, sont considérés par plusieurs pays en voie de développement comme préjudiciables à leurs intérêts, dans la mesure où ils introduisent une discrimination à

l'encontre de ces derniers en ce qui concerne notamment leurs exportations d'articles manufacturés, de produits semi-finis et de produits primaires.

Le premier point de divergence concernait donc la question de savoir si une obligation quelconque dans ce domaine devait être reconnue à la charge des seuls pays industrialisés en faveur des pays en voie de développement ou, au contraire, s'il faudrait prévoir une obligation incombant à tous les États, industrialisés ou non, et en faveur également de tous. Les pays en voie de développement ont soutenu la première voie, tandis que les pays occidentaux ont soutenu la deuxième ³¹.

En second lieu, le désaccord concernait le contenu de ce devoir. Pour les pays en voie de développement, les pays industrialisés « devaient faire en sorte que leurs relations mutuelles ne portent pas atteinte ou ne nuisent pas aux intérêts des pays en voie de développement ». Par contre, pour les pays développés, il fallait se contenter d'une disposition plus neutre qui imposerait à tous les États un simple devoir de comportement, à savoir le devoir de conduire leurs relations économiques mutuelles d'une manière qui *tient compte* des intérêts des pays tiers ³². On voit aisément qu'une différence essentielle existe entre l'obligation de ne pas nuire aux intérêts des tiers et l'obligation de tenir compte de ces intérêts.

Paragraphe 19. Pays en voie de développement les moins avancés. L'obligation de la société internationale d'accorder une attention particulière aux problèmes des pays en voie de développement les moins avancés, sans littoral ou insulaires, en vue de les aider à surmonter leurs difficultés particulières et de soutenir ainsi leur croissance continue, découle de la simple constatation que les pays en voie de développement accusent de grandes différences quant à leur niveau de développement et que, par conséquent, les moins avancés parmi eux ont droit à un traitement particulier. Cette disposition fut la seule du projet de la charte qui ne souleva aucune objection.

Paragraphe 20. Relations entre États ayant des systèmes socio-économiques différents. Le principe des relations entre États ayant des systèmes socio-économiques différents déborde bien entendu le domaine des relations économiques internationales et constitue l'un des plus importants aspects du système international contemporain. De ce fait, il est lié à la notion de la coexistence pacifique, dès que celle-ci dépasse le stade d'une simple tolérance mutuelle

³¹ Une proposition, émanant de l'U.R.S.S., tout en reconnaissant que ce devoir incombe à *tous* les États, ajoutait : « en particulier les pays industrialisés ».

³² Voir : proposition américaine, 2^e rapport, p. 35. Selon une proposition analogue émanant de certains pays membres de la Communauté Economique Européenne et du Canada, les intérêts des tiers dans ce contexte seraient dignes de respect seulement s'ils étaient *légitimes*. Comme par ailleurs, aucun critère n'était offert pour qualifier un intérêt de légitime ou non, on comprend que l'addition de ce qualificatif affaiblit davantage la teneur de la disposition.

pour entrer dans celui d'une coopération mutuellement avantageuse. Or, c'est justement dans le domaine des relations économiques internationales que cette coopération peut trouver son terrain le plus propice.

Le principe en tant que tel ne fut contesté par aucun membre du groupe de travail. Toutefois les divergences commençaient du moment que l'on s'efforçait de lui donner un contenu plus précis.

A un extrême se situaient les pays occidentaux pour lesquels l'obligation concrète qu'on pourrait tirer du principe devait avoir un contenu très limité. Ainsi, selon une proposition de certains pays membres de la Communauté économique européenne et du Canada « compte tenu de différences de structure des systèmes commerciaux, tous les Etats ont le devoir de faciliter les échanges commerciaux entre les pays à régimes économiques et sociaux différents, sur la base des avantages mutuels ». Le devoir se limite donc dans le domaine commercial, et il est même circonscrit par les limites que lui tracent les différences de structures³³. A l'autre extrême se situe une proposition chinoise qui envisage le principe sous un angle essentiellement politique et elle en tire des conséquences aussi politiques : respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, non-agression réciproque, non-ingérence dans les affaires intérieures des autres, égalité et avantages mutuels et coexistence pacifique dans la conduite des relations mutuelles, y compris les relations économiques et commerciales, interdiction faite aux pays de chercher à établir une hégémonie ou à créer des sphères d'influence. On voit donc qu'on y trouve tous les principes qui se trouvent déjà énoncés dans le premier chapitre du projet de la charte, relatif aux éléments fondamentaux des relations économiques internationales.

Cependant, il est clair que le vrai problème que l'application du principe dans le domaine économique pose se trouve ailleurs que dans ces domaines : il concerne la question de savoir si, dans la coopération économique et commerciale entre pays ayant des systèmes socio-économiques différents, il est ou non permis de procéder à des discriminations motivées justement par ces différences, en d'autres termes motivées par des considérations politiques.

C'est dans ce sens qu'allait une proposition soutenue par les Philippines et la Yougoslavie et selon laquelle les Etats « doivent éliminer toutes les formes de discrimination résultant de telles différences ».

En revanche, si les discriminations fondées sur les seules différences des systèmes économiques et sociales doivent être interdites, ceci ne signifie pas que toute discrimination, même si elle n'est pas motivée par ces différences, doit l'être aussi; ce dernier point relève d'un autre contexte, à savoir,

³³ La formule proposée par les Etats-Unis est analogue mais elle contient des termes moins précis et contraignants : « Il convient de favoriser entre les pays à systèmes économiques et sociaux différents des relations mutuellement satisfaisantes et fructueuses. »

celui de la généralisation de la clause de la nation la plus favorisée qui empêche justement toute discrimination, qu'elle soit fondée sur les différences entre les systèmes économiques et sociaux ou sur d'autres motifs, comme c'est le cas du régime établi par le G.A.T.T.³⁴.

LE PATRIMOINE COMMUN DE L'HUMANITE

Dans un troisième chapitre, le groupe s'efforça d'adopter certaines lignes de conduite dont le respect s'imposait, non pour la protection des intérêts d'un ou plusieurs Etats pris individuellement mais pour la sauvegarde des intérêts de la communauté internationale tout entière, actuelle et future. Il s'agissait de la question de l'utilisation des fonds de mers au-delà des limites des juridictions nationales et de l'environnement.

En ce qui concerne le premier point, le groupe se divisa sur la question de savoir si la charte devait ou non traiter d'une telle matière, vu que le problème est actuellement sous examen dans d'autres instances des Nations Unies. Il est évident que la formulation d'une disposition relative dans la charte préjugerait en quelque sorte les solutions que d'autres organes spéciaux seraient appelés à donner au problème. Ceux qui soutenaient qu'il fallait inclure dans la charte une disposition de caractère général s'inspiraient principalement des principes énoncés dans les résolutions 2749 et 2750 (XXV) de l'Assemblée générale : interdiction d'appropriation de la zone par qui que ce soit et reconnaissance de son caractère comme *res communis*, utilisation exclusive à des fins pacifiques, exploration et exploitation de la zone de façon à assurer le partage équitable entre tous les Etats des avantages qui en seront retirés, compte tenu particulièrement des intérêts et des besoins des pays en voie de développement³⁵.

En ce qui concerne le problème de l'environnement, il est évident qu'il est lié intimement avec celui du développement économique : d'une part, c'est l'activité économique, visant à une croissance continue, qui constitue la principale cause de détérioration de l'environnement; corrélativement, toute mesure qui

³⁴ Il est à noter que la proposition philippinaise liait primitivement ces deux questions, mais au stade final des travaux de la session, la mention de la clause de la nation la plus favorisée fut retirée. Voir 2^e rapport, p. 36. Voir, cependant, *supra*, p. 521, la proposition soviétique et est-allemande où une telle liaison est faite, dans le cadre du premier chapitre relatif aux éléments fondamentaux des relations économiques internationales.

³⁵ Voir : proposition canadienne et proposition soviétique, 2^e rapport, p. 38. Cette dernière contient la mention explicite que le régime des fonds des mers ne porte atteinte aux droits exclusifs des Etats sur les ressources du plateau continental.

viserait à sa protection pourrait éventuellement avoir des répercussions défavorables et sur le développement économique du pays qui prend cette mesure et (ou) sur celui des pays tiers.

Le groupe s'efforça donc de trouver des formules qui concilient, au moins en apparence, les impératifs du développement avec ceux de la protection de l'environnement. Son premier souci fut de réaffirmer qu'aucune considération écologique ne peut servir comme prétexte pour empêcher un Etat d'exploiter ses ressources naturelles selon les priorités que lui-même fixe librement³⁶. Cependant, ce droit doit être exercé de façon à ce que l'environnement soit d'autres Etats, soit des zones situées au-delà de toute juridiction nationale (par exemple : haute mer) ne soit pas atteint³⁷.

En ce qui concerne la répercussion des mesures de protection de l'environnement, certaines propositions ont eu pour objet d'établir une sorte de devoir des Etats de veiller à ce que leurs politiques écologiques ne portent atteinte au potentiel de développement des pays en voie de développement, mais, au contraire, aient comme résultat son renforcement³⁸.

Par contre, selon certaines autres propositions, toute mention de ce devoir à l'égard des pays en voie de développement devait être supprimée. Ainsi, selon une proposition argentine, il faudrait prévoir simplement un devoir pour les Etats « d'harmoniser leurs politiques en matière d'environnement et de développement, de façon à préserver les possibilités actuelles et futures d'élever le niveau de vie de leurs peuples³⁹.

Enfin, une proposition américaine limitait assez curieusement tout le problème à une obligation faite à tous les Etats « dans la conduite de leurs relations économiques », et par conséquent non à l'occasion de toute activité économique, d'« avoir présent à l'esprit la nécessité de préserver l'environnement », ainsi que le devoir qu'ont tous les pays de respecter les principes directeurs énoncés dans la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement

³⁶ Des propositions, émanant des pays occidentaux, assortissaient ce droit de la qualification habituelle : « conformément à la Charte des Nations Unies et aux normes pertinentes du droit international. »

³⁷ Une obligation d'une collaboration entre Etats, en vue du développement des règles du droit international concernant la responsabilité et le dédommagement des victimes en cas d'atteinte portée à l'environnement fut proposée par certains Etats. Voir 2^e rapport, p. 38, proposition du Royaume-Uni et du Mexique.

³⁸ Voir dans ce sens, proposition soumise par le Royaume-Uni, l'Inde, les Philippines, la Chine, le Mexique. 2^e rapport, pp. 38-39. L'U.R.S.S. proposa une formule beaucoup plus neutre : les Etats « doivent s'efforcer de veiller à ce que leur politique d'environnement soit conforme aux intérêts de la paix, de la sécurité et du progrès économique de tous les pays du monde, y compris les pays en voie de développement », 2^e rapport, pp. 38-39.

³⁹ *Ibid.*, p. 40.

et de prendre des mesures concrètes pour mettre en œuvre le plan d'action de la Conférence. S'il est vrai que cette déclaration contient une obligation (Principe 11) visant à sauvegarder le potentiel de développement des pays en voie de développement, la proposition américaine, par le renvoi qu'elle réalise à l'ensemble de cette déclaration, évite de mettre en relief ce qui importe dans le cadre d'une Charte des droits et des devoirs économiques des Etats ⁴⁰.

CONCLUSIONS

Il est certes prématuré de vouloir tirer des conclusions d'une opération encore inachevée. On peut toutefois constater les points suivants :

Les matières choisies pour être traitées dans la nouvelle charte couvrent les domaines les plus importants des relations économiques internationales.

La méthode suivie pour élaborer ce nouvel instrument fut celle d'un consensus au lieu d'avoir recours à des votes majoritaires, comme ce fut le cas pour l'adoption d'autres instruments analogues.

Comme on pouvait s'y attendre, les pays visés par cette opération, à savoir les pays développés occidentaux et, dans une moindre mesure, l'U.R.S.S., ont essayé de garder le plus possible leur liberté d'action dans des domaines d'une importance vitale. Ils ont essayé d'y parvenir tant par leur refus d'accepter une forme de l'instrument par trop contraignante (convention internationale), que par leur effort systématique d'atténuer la rigueur des dispositions quant au fond.

Le fait, toutefois, d'avoir accepté que certaines matières importantes des relations économiques internationales nécessitent une réglementation internationale qui ne sera pas basée sur des décisions unilatérales, d'où qu'elles proviennent, mais sur un consensus général de la communauté internationale, constitue, à notre avis, l'aspect le plus important de toute l'opération.

⁴⁰ Faut de temps, le groupe ne put s'occuper du chapitre suivant du « schéma de projet », relatif aux mesures éventuelles d'application de la Charte, ni des clauses finales. De telles matières pourraient d'ailleurs être mieux étudiées après avoir formulé définitivement les dispositions de fond de la Charte et décidé de la forme que l'instrument revêtirait finalement.