

## La Charte des droits et devoirs économiques des États

Daniel Colard

Volume 6, numéro 4, 1975

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700604ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700604ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Colard, D. (1975). La Charte des droits et devoirs économiques des États. *Études internationales*, 6(4), 439–461. <https://doi.org/10.7202/700604ar>

## LA CHARTE DES DROITS ET DEVOIRS ÉCONOMIQUES DES ÉTATS

Daniel COLARD \*

La XXIX<sup>e</sup> Assemblée générale des Nations unies a adopté solennellement le 12 décembre 1974 une « Charte des droits et devoirs économiques des États <sup>1</sup> ». La résolution onusienne n'a pas été approuvée par voie de consensus, mais a fait l'objet d'un vote par appel nominal.

Certes, elle a recueilli une « majorité écrasante » puisqu'elle a été entérinée par 120 États, c'est-à-dire la totalité du « Groupe des 77 », tous les pays socialistes et huit membres de l'OCDE (Australie, Finlande, Grèce, Islande, Nouvelle-Zélande, Portugal, Suède, Turquie). Six États ont voté contre : cinq nations européennes appartenant à la CEE (Belgique, Danemark, RFA, Luxembourg, Royaume-Uni) plus les États-Unis d'Amérique. Et dix se sont abstenus, à savoir : Autriche, Canada, Espagne, France, Irlande, Israël, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas.

L'analyse objective de ce scrutin démontre que, parmi les seize États qui n'ont pas cautionné la Charte, on trouve toutes les grandes puissances économiques capitalistes. Ce qui revêt une grande signification politique car celles-ci monopolisent l'essentiel des échanges commerciaux, monétaires et financiers mondiaux.

La préparation de ce document a soulevé de nombreuses controverses entre pays industrialisés et pays en voie de développement dont les intérêts ne coïncident pas. D'autre part, l'adoption de cette Charte est intervenue dans un contexte politique et économique bien particulier : la détente Est-Ouest, la pression contestataire et revendicative du Tiers-Monde, l'action de l'OPEP, la révolution pétrolière de l'automne 1973.

Nous nous proposons d'étudier successivement la genèse de la Charte (I) et sa structure matérielle (II) d'un point de vue à la fois politologique et juridique.

---

1. Résolution 3281 (XXIX). Le texte de la Charte figure dans la *R.G.D.I.P.* n° 2, avril-juin 1975, et dans la revue *ONU : chronique mensuelle*, n° 3, mars 1975.

\* *Maître-assistant à la Faculté de Droit et des Sciences économiques et politiques de Besançon, France.*

## I – LA GENÈSE DE LA CHARTE ÉCONOMIQUE DU 12 DÉCEMBRE 1974

Les origines de la Résolution 3281 (XXIX) sont multiples : elles sont juridiques, politiques, économiques ; la Charte a des origines simultanément lointaines et très proches.

La première source est incontestablement onusienne. En effet, en feuilletant la Charte des Nations unies signée à San Francisco le 26 juin 1945, on trouve dans ce qui tient lieu de Constitution à la société internationale contemporaine un certain nombre de dispositions de nature économique et sociale.

Dès le préambule, les peuples des Nations unies se déclarent résolus à « créer les conditions nécessaires au maintien de la justice », à « favoriser le progrès social et à instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande ». Pour y parvenir, ils s'engagent à recourir aux institutions internationales afin d'encourager le « progrès économique » de tous.

Le Chapitre I qui traite des « Buts et Principes » de l'Organisation dispose expressément à l'article 1, paragraphe 3, que l'ONU doit : « Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire » et être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes ».

De son côté, l'article 13 assigne à l'Assemblée générale une double mission : d'une part, développer la coopération internationale dans tous les domaines, d'autre part, encourager le développement progressif du droit international et sa codification.

Mais il y a plus significatif encore. Le chapitre IX est lui-même tout entier consacré à la « Coopération économique et sociale internationale<sup>2</sup> ». Le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi, le progrès, le développement sont les conditions de « stabilité » et de « bien-être » nécessaires pour assurer entre les nations des « relations pacifiques et amicales ». En d'autres termes, les fondateurs de l'ONU sont pleinement conscients du lien qui existe entre les facteurs économiques et le maintien de la paix et de la sécurité mondiale. Enfin, un organe principal est créé pour s'occuper, avec les institutions spécialisées intéressées, de l'ensemble de ces questions, à savoir : le « Conseil économique et social » dont la composition sera progressivement élargie pour tenir compte de l'accroissement du nombre des États-membres.

L'intégration de la résolution 3281 dans le système juridique des Nations unies (de même que sa filiation directe) se trouve confirmée par l'article 33 paragraphe 1 de ce document qui prévoit que rien dans la Charte économique « ne sera interprété comme portant atteinte ou dérogeant aux dispositions de la Charte des Nations unies ou aux décisions prises conformément à ses dispositions ».

2. Articles 55 à 60 de la Charte.

Sur le plan historique et politique cette fois, l'événement capital a été la lente émergence du Tiers-Monde sur la scène politique internationale<sup>3</sup> et, par conséquent, son entrée progressive à l'ONU. Trois dates importantes jalonnent cette évolution : 1955 – 1960 – 1964.

Avril 1955 d'abord : 29 pays d'Afrique et d'Asie se réunissent en conférence, sous la présidence de Soekarno, dans une ville de la république d'Indonésie qui deviendra célèbre. C'est, pour reprendre l'expression de L. S. Senghor, « le coup de tonnerre de Bandoung » ; selon lui, depuis la Renaissance, aucun événement n'a revêtu une telle portée historique. Par-delà les différences de couleurs, de cultures, de religions, de régimes politiques, un milliard et demi d'hommes signifiaient à l'Europe et aux États-Unis que, désormais, ils entendaient être maîtres de leur destin, c'est-à-dire s'auto-déterminer eux-mêmes. Ces peuples afro-asiatiques, jusqu'alors dépendants et négligés, prennent conscience de leur force numérique et de leur sous-développement. Cette conférence annonçait en réalité la « fin de l'époque coloniale » et donc de l'« hégémonie occidentale ».

Trois grands thèmes dominaient ce qu'on a appelé l'afro-asiatisme ou encore l'esprit de Bandoung : l'anticolonialisme, la recherche de la paix par le refus de s'aligner sur l'un ou l'autre des blocs de la guerre froide, enfin l'aspiration au développement, au progrès social et à la sécurité économique.

Dans un article récent, le professeur Guy Feuer écrit fort justement :

C'est dans le communiqué final de la Conférence de Bandoeng, publié le 24 avril 1955, que l'on trouve pour la première fois un énoncé des principes qui vont traduire dans les années ultérieures les requêtes et, un jour, les exigences des pays en voie de développement. À la lumière de l'évolution qui a suivi, on est frappé de la continuité des thèses défendues par le Tiers-Monde avec l'appui actif des États socialistes<sup>4</sup>.

Outre l'énoncé des « Dix principes de la coexistence », le document final comprenait sept sections dont une consacrée exclusivement à la « coopération économique ». Parmi les revendications formulées, on relève notamment

- l'urgence de promouvoir le développement de la zone afro-asiatique dans « le respect de l'indépendance nationale », à la fois par l'assistance technique et par le canal d'accords multi ou bilatéraux ;

3. Voir à ce sujet le cours d'Edmond JOUVE : « Tiers-Monde et vie internationale », publié par les Cours de Droit, 158, rue Saint-Jacques, Paris V<sup>e</sup> (année universitaire 1973-1974), et les ouvrages du prof. P. F. GONIDEC, spécialiste du droit d'Outre-Mer et des problèmes du Tiers-Monde.

4. « Réflexions sur la Charte des droits et devoirs économiques des États » : *R.G.D.I.P.*, n° 2 de 1975, pp. 273-306. Le texte du communiqué est reproduit dans C. A. COLLIARD et MANIN, *Droit international et histoire diplomatique*, T. 1, pp. 204ss.

- la création d'un « Fonds spécial des Nations unies pour le développement économique » ;
- la nécessité « vitale » de stabiliser le commerce, les prix internationaux et la demande des marchandises essentielles ;
- l'attribution à l'Asie et à l'Afrique, d'une part plus grande des ressources de la B.I.R.D. ;
- l'organisation de la coopération entre États pauvres, et entre ceux-ci et les États développés.

Mais, à l'époque, la conquête de l'indépendance politique primait celle de l'indépendance économique. Le droit international n'était pas remis globalement en cause. Les pays afro-asiatiques raisonnaient en termes d'assistance, de coopération, d'aide, de droit au développement, d'égalité formelle, c'est-à-dire qu'ils formulaient leurs exigences quantitativement plus que qualitativement.

Le deuxième point de repère chronologique est l'année 1960. À partir de cette date, en effet, la décolonisation de l'Afrique francophone permet à une quinzaine d'États nouvellement indépendants d'entrer à l'ONU avec le parrainage de la France. Le phénomène est capital car il bouleverse la composition politique au sein de l'Assemblée générale : l'organisation onusienne n'est plus dominée par une majorité automatiquement pro-occidentale, comme c'était le cas dans les années antérieures. La loi du nombre – en vertu du principe un État = une voix – déplace l'axe de la majorité arithmétique de l'Occident vers le Tiers-Monde, aucune résolution ne pouvant être votée sans l'accord du groupe afro-asiatique.

1960 constitue donc un tournant dans l'histoire des Nations unies. Si le point de départ de ce que le professeur Virally nomme l'« idéologie du développement<sup>5</sup> » se trouve dans la Charte, ses différents éléments vont être mis au point dans une série de documents adoptés solennellement par l'Assemblée générale après cette année clé.

À l'occasion de sa XV<sup>e</sup> session annuelle, celle-ci vote deux résolutions qui constituent déjà un progrès très significatif sur le plan de la terminologie. La première – la résolution 1515 – rappelle avec beaucoup plus de force que dans le passé « que l'un des objectifs principaux de l'ONU est d'instaurer de meilleures conditions de vie et que les États-membres se sont engagés à prendre, conjointement ou séparément, des mesures en vue d'atteindre ce but » et que partant « l'un des premiers devoirs des Nations unies est d'accélérer le progrès économique et social des pays peu développés ». La seconde – la résolution 1522 – tire concrètement les conséquences de la précédente : pour faire face aux immenses besoins des pays en voie de développement, elle estime souhaitable que le courant de l'assistance et des capitaux internationaux soit « augmenté de façon

5. Voir à ce sujet l'ouvrage de Michel VIRALLY : *L'Organisation mondiale*, Armand Colin, Paris, 1972, chapitre XII, pp. 314ss.

appréciable afin d'atteindre aussitôt que possible 1% environ du total des revenus nationaux des pays économiquement avancés ». Il ne s'agit encore que d'un simple vœu, mais c'est la première expression de ce qui deviendra une revendication permanente des « nations prolétaires ».

En 1961, l'Assemblée générale proclamait la décennie des années soixante « Décennie des Nations unies pour le développement » (Résolution 1710). Par cette proclamation, elle demandait aux États-membres et à leurs peuples d'intensifier leur effort « pour accélérer le progrès vers la croissance auto-entretenu de l'économie des divers pays et leur progrès social ». L'objectif fixé était « une augmentation sensible du taux de croissance, chaque pays fixant son propre objectif, en prenant comme but un taux minimum de croissance du revenu national global de 5% à la fin de la Décennie ». L'opération était avant tout psychologique et politique : elle visait surtout à sensibiliser l'opinion publique internationale aux risques d'un conflit Nord-Sud.

En 1962, l'Assemblée adopte une Déclaration relative à la « souveraineté permanente sur les ressources naturelles » (Résolution 1803) qui est liée non seulement à l'idéologie du développement, mais au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. La décolonisation politique débouche sur la décolonisation économique, chaque nation ayant le droit de choisir librement son avenir, son régime et son système de développement. L'année 1964, enfin, parachève l'évolution en cours depuis la conférence de Bandoung.

Du 23 mars au 16 juin 1964, se tint à Genève la première Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) avec la participation des représentants de 120 États. Ce sont les Latino-Américains et les Afro-Asiatiques qui avaient demandé à l'ONU de se saisir des problèmes posés par le commerce international et notamment ceux relatifs aux marchés des produits de base. L'Assemblée générale par sa résolution 1995 (XIX) institutionnalisa la conférence qui répartit les États-membres en quatre catégories<sup>6</sup>. Tous les pays en voie de développement se regroupèrent dans le « groupe des 77 » qui comprend aujourd'hui 105 États. Le Tiers-monde obtenait ainsi pour la première fois la création d'une structure à « vocation normative » chargée de définir les nouveaux principes en matière de commerce et de développement. Peu après, un deuxième organisme plus spécialisé verra également le jour : l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI)<sup>7</sup>.

L'action des pays pauvres va alors connaître une véritable mutation tant au niveau des méthodes qu'au niveau des objectifs à atteindre. Mettant à profit leur

6. *Liste A* : États d'Afrique et d'Asie (y compris la Mongolie, l'Afrique du Sud et Israël) plus la Yougoslavie ; *liste B* : les États d'Europe occidentale plus les États d'Amérique du Nord, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon ; *liste C* : les États d'Amérique latine plus Cuba ; *liste D* : les États socialistes d'Europe. Sur la CNUCED, voir l'article de G. FISCHER, dans l'*A.F.D.I.*, 1966, pp. 234-245.

7. Résolutions 2089 (XX) et 2152 (XXI) de l'Assemblée générale.

force numérique et faisant jouer à fond le principe de solidarité, ils se constituent en groupe de pression international face au monde développé, capitaliste et socialiste. La CNUCED se transforme en forum de contestation : elle devient une tribune privilégiée pour tous les « damnés de la terre <sup>8</sup> » qui remettent en cause le fondement même du système économique international. L'ordre économique classique est jugé injuste et périmé, il doit céder la place à un ordre nouveau plus équitable et plus rationnel.

C'est à cette époque qu'apparaît la notion non plus d'un « droit au développement », mais d'un « droit international du développement ». L'expression a été lancée en France par André Philip, puis précisée par le professeur Virally <sup>9</sup> et approfondie par Guy Ladreit de Lacharrière et le professeur Maurice Flory. Ce n'est plus un droit de l'aide et de l'assistance : c'est un droit de l'indépendance économique. Autrefois, les États faibles utilisaient le postulat de « l'égalité souveraine » pour se protéger contre l'intervention ou les ingérences de voisins plus puissants. Aujourd'hui, les États nouveaux invoquent leur « inégalité » de développement pour obtenir des « inégalités compensatrices » du droit international économique. La souveraineté politique sans l'égalité économique de développement demeure une souveraineté aliénée, c'est-à-dire purement formelle.

La première CNUCED réunie à Genève en 1964 a abouti à la proclamation de quinze « principes généraux » et treize « principes particuliers » subordonnant les progrès du développement à une restructuration des relations économiques internationales. La CNUCED n° II de New Dehli, en 1968, a fait l'objet d'un accord de principe sur la mise au point d'un système généralisé de préférences (S.G.P.), sans réciprocité ni discrimination, en faveur des pays sous-développés. Il a nécessité une révision conventionnelle de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce pour mettre en harmonie les dispositions du *GATT* avec ce régime dérogatoire. Il y a là, selon M. Thiébaud Flory, une sorte d'« inversion de la clause de la nation la plus favorisée au bénéfice exclusif des pays en voie de développement <sup>10</sup>. » La réunion de la CNUCED n° III en 1972, à Santiago (Chili), souligna qu'il fallait « établir d'urgence des normes généralement acceptées qui régiront de manière systématique les relations économiques entre les États ». Elle retenait en outre l'idée d'élaborer une Charte des droits et devoirs économiques des États et citait une liste de treize principes destinés à favoriser le développement qui seront repris par le document adopté le 12 décembre 1974.

8. Cf. l'ouvrage de Franz FANON : *Les damnés de la terre*, Maspero, Paris, 1961.

9. Cf. A. PHILIP : « La Conférence de Genève, amorce d'un mouvement mondial irréversible », dans *Développement et civilisation*, septembre 1964, et sa contribution au colloque de Nice sur *L'adaptation de l'ONU au monde d'aujourd'hui*, Pédone, Paris, 1965 ; cf. M. VIRALLY, « Vers un droit international du développement », *A.F.D.I.*, 1965 ; voir enfin l'important colloque d'Aix-en-Provence organisé par la Société française pour le Droit international sur le thème : *Pays en voie de développement et transformation du Droit international*, Pédone, Paris, 1974.

10. Cf. « Chronique de droit international économique », *A.F.D.I.*, 1968, pp. 596-597. Dans le cadre de la CEE le système est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1971.

Contrairement à la première, les CNUCED II et III avaient été soigneusement préparées par le Groupe dit « des 77 » qui s'était concerté quelques mois avant la Conférence : à Alger avant New Dehli, et à Lima avant Santiago. De ces travaux préparatoires sortirent la Charte d'Alger du 24 octobre 1967 et la Déclaration de Lima du 7 novembre 1971. Ces deux textes exposaient dans toute leur ampleur les revendications économiques du Tiers-Monde qui s'étaient considérablement radicalisées depuis la Conférence de Genève du printemps 1964. Ils inspireront directement les rédacteurs de la Charte.

Sur le plan politique, le mouvement des non-alignés endossera et fera siennes les aspirations légitimes formulées par le « syndicat des nations pauvres » : à Belgrade en 1961, au Caire en 1964, à Lusaka en 1970, à Alger en 1973. Les débats de l'ONU, à l'Assemblée générale comme au Conseil économique et social, amplifient encore cette action collective et revendicative. Il suffit de prendre connaissance des multiples résolutions votées pour s'en convaincre : création du PNUD (Rés. 2029/XX), Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social (Rés. 2342/XXIV), Déclaration sur les principes régissant les relations amicales entre les États (Rés. 2625/XXV), adoption d'une stratégie internationale du développement (Rés. 2626/XXV) pour la décennie 1970-80, etc. Le vocabulaire onusien lui-même évolue sous la lente mais constante poussée des États sous-développés. La notion de « patrimoine commun de l'humanité » fait son apparition dès 1963 dans une Déclaration sur l'espace ; elle est reprise en 1970 dans une Déclaration sur le fond des mers et des océans. On la voit poindre aussi à propos des travaux sur l'environnement lorsqu'il est question de « l'équilibre écologique dont dépend la survie de l'espèce humaine <sup>11</sup> », à propos de la science et de la technique, « aux bienfaits » desquelles « l'accès de tous les peuples du monde » doit être facilité par l'ONU.

L'ensemble de ces points de repère – 1955 : Bandoung ; 1960 : le Tiers-Monde majoritaire à New York ; 1964 : naissance de la CNUCED – permet de comprendre la formidable mutation subie par la société internationale. La Charte des droits et devoirs économiques des États était contenue dans ce mouvement comme le germe dans l'œuf. Elle en constitue le point d'aboutissement ou d'arrivée. Mais si ce document – qui a le grand mérite de récapituler tous les autres – a des origines lointaines, il faut maintenant se pencher sur ses origines immédiates.

Dans un cours fameux donné en 1970, devant l'Académie de droit international de la Haye, le professeur Charles Chaumont, chef de file de l'École de Nancy, déclarait :

Le droit international est essentiellement un droit européen, étendu d'une manière généralement passive, aux prolongements coloniaux ou ex-coloniaux de l'Europe,

11. Cf. La conférence de Stockholm de 1972.

ce qui lui permet théoriquement de couvrir l'Amérique, l'Afrique, l'Asie et l'Océanie<sup>12</sup>.

Non seulement le vieux droit des gens est accusé d'« euro-péo-centrisme », mais deux autres griefs lui sont encore adressés : d'une part, c'est « un ensemble de normes formelles détachées de leur contenu concret », d'autre part, c'est « un mélange de cynisme et d'illusions » parce qu'il « s'éloigne des relations internationales réelles et s'expose constamment à rester lettre morte ». D'où cette affirmation péremptoire :

Quand il paraît conduire à l'entente et à la coopération, ou bien il consacre la loi du plus fort, ou bien il méconnaît l'importance des forces en présence.

Les thèses du maître de Nancy reflètent assez bien les conceptions juridiques de la majorité des États du Tiers-Monde désireux d'obtenir une véritable transformation de l'ordre économique international. L'idée de codifier les résolutions de la CNUCED a pris naissance dès 1965 : on pensait à l'époque élaborer une sorte de « code de bonne conduite » pour les relations économiques internationales qui aurait également servi de « charte de développement » pour les pays pauvres. Un tel projet ne pouvait mûrir que dans le cadre de deux enceintes : l'ONU ou la CNUCED.

L'Organisation des Nations unies, forum privilégié des rapports entre États à régimes économiques et sociaux opposés, offre en effet la possibilité de passer du plan des rapports bilatéraux traditionnels au plan des rapports multilatéraux à vocation universelle. Mais c'est finalement dans le cadre de la CNUCED n° III, rassemblée à Santiago (Chili) en avril-mai 1972, que le projet de Charte des droits et devoirs économiques des États a vu le jour et non à l'Assemblée générale ou à l'ECOSOC. Pourquoi ? Essentiellement pour des raisons de circonstance. D'abord, la CNUCED est ouverte aux États non-membres de l'ONU dès lors qu'ils sont membres d'une institution faisant partie du système des Nations unies – RFA – PDA – Bangladesh –, et c'est un haut lieu du militantisme en faveur des pays en voie de développement. En outre, la CNUCED de Santiago réunissait un nombre sans précédent de participants et on notait pour la première fois la présence de la République populaire de Chine, reconnue par l'Assemblée de l'ONU en 1971. Enfin, c'était non seulement le Chili mais l'Amérique latine tout entière qui recevait à Santiago la plus grande réunion internationale jamais tenue dans le sous-continent. Ces assises qui se réunissent tous les quatre ans revêtaient donc une importance particulière, d'autant plus qu'elles siégeaient avec la participation des ministres des Finances et des Affaires économiques.

On comprend donc pourquoi le dynamique président du Mexique Luis Echeverria, a choisi la tribune de la CNUCED pour demander, dans un grand discours prononcé le 19 avril 1972, une démocratisation du fondement juridique des

12. Cf. *R.C.A.D.I.* 1970, vol. I, n° 129 de la collection, A.W. Sijthoff, Leyde, 1971.

relations économiques internationales au moyen d'une Charte des droits et devoirs des États.

Le chef de l'État mexicain avait puisé son inspiration dans les déceptions éprouvées par le « groupe des 77 » à propos de la lenteur de la mise en œuvre de la stratégie internationale du développement adoptée par l'ONU en 1970. Dans son allocution, il énuméra une liste de principes fondamentaux sur lesquels pourrait s'appuyer le futur instrument dont la nature juridique restait non précisée. Pour donner suite à cette proposition, la Conférence adopta une résolution le 18 mai 1972 soulignant qu'il fallait « établir d'urgence des normes généralement acceptées qui régiront de manière systématique les relations économiques entre les États ». Elle créait en même temps un Groupe de travail chargé d'élaborer un projet de Charte qui serait communiqué à tous les États pour qu'ils formulent leurs observations et leurs suggestions.

La composition de ce groupe, formé de représentants gouvernementaux et non d'experts indépendants, a donné lieu à des difficultés. Au départ, il comprenait 31 membres désignés par le Secrétaire général de la CNUCED ; ce chiffre correspondait à un dosage classique au sein de la Conférence<sup>13</sup> :

- 5 représentants d'Afrique ;
- 5 représentants d'Amérique latine ;
- 5 représentants d'Asie ;
- 10 représentants des pays développés à économie de marché ;
- 5 représentants des pays socialistes d'Europe orientale ;
- 1 représentant de la République populaire de Chine.

Plusieurs États critiquèrent l'échantillon retenu : ils le considéraient comme insuffisamment représentatif. C'est ainsi que la Bolivie, par exemple, déplorait qu'aucun pays sans littoral ne figure parmi les 15 États du Tiers-Monde et que l'Irak regrettait l'absence d'un pays arabe parmi les 5 États d'Asie. Finalement, en décembre 1972, l'Assemblée générale de l'ONU décida d'élargir la composition du Groupe de travail et de la porter de 31 à 40 membres, soit deux pays supplémentaires pour chacun des trois continents du Tiers-Monde, deux pour les pays capitalistes et un pour les pays socialistes.

La présidence en fut confiée à l'unanimité à une personnalité connue : l'ambassadeur mexicain Jorge Castañeda, juriste et membre éminent de la Commission du droit international des Nations unies. Le Groupe a tenu quatre

13. Cf. La communication de M. Martin, Directeur de la Division des Affaires de la Conférence et des relations extérieures de la CNUCED : « Le projet de Charte des droits et devoirs économiques des États », Colloque d'Aix-en-Provence, mai 1973, consacré aux « Pays en voie de développement et transformation du Droit international ».

sessions, dont trois à Genève (12–23 février 1973, 13–27 juillet 1973, 4–22 février 1974) et une à Mexico du 10 au 28 juin 1974.

La documentation lui a été fournie par le Secrétariat de la CNUCED ; elle comprenait principalement les résolutions ou textes adoptés par les organes de l'ONU, les principes énoncés par les 77 à Alger et à Lima, les actes des réunions de Genève, New Delhi et Santiago.

Les deux premières réunions ont servi à défricher le terrain ; elles ont abouti en outre à l'adoption d'un projet de schéma général à partir de cinq ébauches déposées par des États ou groupes d'États.

Lors de la première réunion un certain nombre de questions importantes ont été soulevées et partiellement résolues. Le doute a d'abord été levé sur la question de savoir si la charte projetée allait se ramener à une charte du développement. Dans la discussion générale il est rapidement apparu que l'instrument ne devait pas régir uniquement les rapports de bloc à bloc – (États développés – États sous-développés) – mais aussi s'étendre aux relations des pays riches entre eux et des pays pauvres entre eux. Le texte ne devait pas non plus se présenter comme un programme d'action précis, auquel cas il ferait double emploi avec d'autres, mais plutôt comme un code de bonne conduite dont les dispositions seraient assez générales<sup>14</sup>.

Ensuite, la question de la forme à donner au projet de charte a suscité une controverse opposant deux écoles. D'un côté, il y avait les partisans de la convention, de l'autre ceux de la déclaration. On tomba d'accord pour laisser à l'Assemblée générale des Nations unies le soin de trancher le problème, au vu du texte qui sortirait des travaux préparatoires.

Enfin, le débat a porté sur la question de savoir si le texte devait se contenter de « codifier le droit existant » ou aussi contribuer à son « développement progressif ». Les États des trois « A » étaient naturellement favorables à la définition de nouvelles règles, les États industriels à économie de marché favorables à la codification. La querelle n'est pas nouvelle : elle se pose chaque fois qu'il s'agit d'étudier un problème au sein de la Commission du droit international de l'ONU : relations diplomatiques et consulaires, droit des traités, succession d'États, responsabilité internationale, etc.<sup>15</sup>. Un accord par consensus, seule technique réaliste dans le cadre de la diplomatie universelle, implique à l'évidence la combinaison des deux méthodes. Il faut nécessairement concilier l'aspect codificateur et novateur pour tenir compte de la dialectique des intérêts des trois mondes

14. Le Brésil souhaitait cependant que la charte reconnaisse la nécessité d'instituer l'organisation internationale du commerce et du développement, le *GATT* et la CNUCED ne reflétant qu'imparfaitement les desiderata du Tiers-Monde.

15. Droit de la mer dans le cadre de la Conférence de Caracas préparée par le Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale.

en présence : les pays pauvres, les pays développés à économie de marché, les pays développés à économie planifiée.

La première et la seconde réunion du Groupe de travail ont également démontré qu'il existait des divergences extrêmement profondes entre les différents États et groupes d'États. Citons comme exemples les discussions relatives aux « ressources naturelles », le paragraphe traitant des « investissements étrangers » ou des « sociétés multinationales », celui consacré aux « relations entre pays à systèmes économiques et sociaux différents »... Le Brésil, inventeur du concept de « sécurité économique collective », a fait de celui-ci un cheval de bataille, d'autres ont réclamé la suppression de la clause de la nation la plus favorisée et l'introduction des préférences non réciproques etc. Sur tous ces points, plusieurs variantes étaient proposées en fonction du niveau de développement économique atteint par les négociateurs.

À l'issue de la deuxième réunion, le Groupe a remis son rapport au Conseil du Commerce et du Développement de la CNUCED qui l'a transmis, avec ses propres observations, à l'Assemblée de l'ONU. Celle-ci a décidé, à sa XXVIII<sup>e</sup> session<sup>16</sup>, de prolonger le mandat du Groupe comme le lui avait suggéré le Conseil. Deux autres réunions furent donc consacrées, en février et juin 1974, à la préparation et à la rédaction de la charte économique des droits et devoirs des États.

Deux événements vont alors influencer les travaux du groupe : la IV<sup>e</sup> Conférence des pays non alignés, qui se réunit à Alger du 5 au 9 septembre 1973, et la réunion extraordinaire de l'Assemblée des Nations unies en avril-mai 1974 sur les matières premières et le développement<sup>17</sup>.

La Conférence d'Alger a adopté notamment une Déclaration économique faisant référence à la Charte en voie d'élaboration : celle-ci, déclare le paragraphe 13, devra refléter « les aspirations économiques des États qui luttent pour atteindre leur développement total, ainsi que celles ayant trait à l'ensemble de la communauté internationale<sup>18</sup> ».

De son côté, l'Assemblée générale a adopté une Déclaration et un Programme d'action relatifs à l'« instauration d'un nouvel ordre économique international<sup>19</sup> ». La première fait allusion en ces termes au projet en cours :

La nouvelle Charte devrait constituer un instrument efficace en vue de la mise en place d'un nouveau système international de relations économiques fondé sur

16. Résolution 3081 (XXVIII) du 6 décembre 1973.

17. Cette session spéciale résulte d'une initiative du président algérien, Boumediène, prise à la suite d'une proposition française recommandant qu'on examine les problèmes de l'énergie dans le cadre de l'ONU (cf. guerre du Kippour d'octobre 1973).

18. V. G. FISCHER, « La Conférence des non-alignés d'Alger », *A.F.D.I.* 1973, pp. 9-33.

19. Résolutions 3201 et 3202 (S-VI) du 1<sup>er</sup> mai 1974.

l'équité, l'égalité souveraine et l'interdépendance des intérêts des pays développés et des pays en voie de développement.

L'Assemblée a estimé, d'autre part, qu'il était « d'une importance vitale » qu'elle adopte cette Charte économique à sa XXIX<sup>e</sup> session. Le 19 juin 1974, enfin, le secrétaire général de la CNUCED, M. Gamini Corea, déclarait à son tour :

On est parvenu à un stade des relations économiques internationales où l'isolement et la marginalité font place à la participation et à la présence de tous les États, en dépit des différences entre les niveaux ou entre les systèmes économiques et sociaux. Il s'agit là d'un processus continu qui est un élément essentiel de la dynamique de l'économie mondiale. Élaborer une Charte présente un intérêt particulier parce qu'elle sera le reflet de cette dynamique, parce qu'elle offrira un cadre de référence dans lequel ce processus d'évolution pourra se poursuivre d'une manière avantageuse pour tous les États et tous les peuples.

Une fois mis au point par le Groupe de travail, comme précédemment, le projet a été soumis au Conseil du commerce et du développement puis transmis à l'Assemblée générale. La phase finale de son élaboration s'est déroulée devant la deuxième Commission, qui adopta le projet final présenté par le représentant du Mexique et patronné par une centaine d'États. Après quelques amendements mineurs, l'Assemblée l'entérina définitivement en votant la Résolution 3281.

Telles sont les origines immédiates de la Charte économique du 12 décembre 1974. L'histoire retiendra que l'initiative en revient au président du Mexique, Louis Echeverria, qui la proposa à la III<sup>e</sup> CNUCED dans un discours prononcé à Santiago (Chili), le 19 avril 1972. L'élaboration du texte fut assez rapide compte tenu de la complexité du sujet et des intérêts en cause. Et la procédure suivie ne manqua pas d'originalité : elle mit en présence des délégués gouvernementaux et non des juristes indépendants, ce qui n'est pas sans influence sur la formulation du texte ; elle se déroula au sein d'une organisation dominée par le Tiers-Monde ; enfin, l'empirisme et les facteurs politiques l'emportèrent largement dans les débats sur toute autre considération.

## II – LA STRUCTURE MATÉRIELLE DE LA CHARTE ÉCONOMIQUE

Il y a peu à dire sur la structure purement formelle de la Résolution 3281/XXIX. Celle-ci se compose d'un préambule et de quatre chapitres d'inégale valeur. Le premier est consacré aux « Éléments fondamentaux des relations économiques internationales » ; les trois autres, contrairement au précédent, sont rédigés en articles qui font l'objet d'une numérotation continue (1 à 34) et forment le noyau dur de la Charte.

Le deuxième chapitre – de loin le plus développé – énumère en 28 articles les « Droits et devoirs économiques des États ». Le troisième, extrêmement bref puisqu'il ne contient que deux articles, mentionne les « Responsabilités com-

munes des États envers la communauté internationale ». Le dernier chapitre – articles 31 à 34 – a traité aux « Dispositions finales » dont certaines auraient dû trouver leur place soit au chapitre premier, soit au troisième.

Du point de vue matériel, une lecture attentive de la Charte conduit à faire les observations suivantes. Le document ne forme pas un tout homogène mais au contraire hétérogène. L'imprécision et l'abstraction de nombreux articles dissimulent mal les divergences des États. Le professeur G. Feuer écrit non sans raison que la « Charte ressemble à l'habit d'Arlequin » et que son défaut le plus grave est d'« être doublement ambigu ». D'abord parce qu'elle consacre solennellement les thèses des pays du Tiers-Monde et des pays socialistes, alors que l'instrument concerne théoriquement tous les États. Ensuite parce que son haut degré de généralité cache des interprétations qui varient d'un État à l'autre.

Outre la longueur du texte, relevons également une certaine phraséologie qui tend à en alourdir l'esprit. Plusieurs dispositions sont totalement étrangères au sujet : les références au colonialisme, à l'apartheid, à la discrimination raciale, par exemple.

Naturellement, la Charte a le mérite d'exister. Mais quelle est sa valeur juridique ? Est-ce une charte parmi d'autres ou un document plus important que tous ceux déjà adoptés par l'ONU, la CNUCED ou le mouvement des non-alignés ? Constitue-t-elle un point de départ ou un point d'arrivée ? Il est encore trop tôt pour répondre à toutes ces questions... Revenons donc au texte proprement dit en soulignant ses points forts.

Le préambule de la Charte d'abord. Il n'est pas dépourvu d'intérêt car il retrace le processus de son élaboration et expose l'intention des parties. L'objectif à atteindre est l'établissement d'« un ordre économique et social juste et équitable ». Comment ? Selon quels moyens ? Le préambule en mentionne quatre essentiels :

1. l'instauration de relations économiques plus rationnelles et la transformation des structures de l'économie mondiale ;
2. une expansion « plus poussée » du commerce et une coopération économique « plus intense » entre toutes les nations ;
3. le renforcement de l'indépendance économique des pays en voie de développement ;
4. la promotion de relations économiques internationales qui tiennent compte des différences reconnues – sur le plan du développement – entre les pays en voie de développement, ainsi que de leurs besoins particuliers.

Le concept brésilien de « sécurité économique collective » en vue du développement fait son entrée dans la Charte. Les États se déclarent prêts à la mettre en œuvre par une « coopération véritable », c'est-à-dire par une concertation et

une action communes qui sont indispensables pour « arriver à un développement équitable et rationnel de toutes les régions du monde ». Le nouveau système de relations économiques internationales sera fondé sur l'égalité souveraine, l'avantage mutuel et équitable, l'interdépendance étroite des intérêts de tous les États. La responsabilité du développement de chaque pays incombe « au premier chef » à ce pays lui-même, mais elle s'inscrit dans un contexte international qui doit lui être favorable.

Deux idées dominent le préambule : la nécessité urgente de mettre au point un autre système de relations économiques internationales, d'une part, la nécessité de promouvoir un développement équitable et rationnel de l'ensemble des régions du globe, d'autre part. Mais trois mots reviennent constamment : le « développement », qui s'oppose à l'incohérence ou au désordre du système économique actuel. Au total donc, pas de développement possible dans l'inéquité et pas d'équité dans l'irrationalité. En d'autres termes, l'établissement d'un « nouvel ordre économique et social mondial » est conditionné par la dialectique de l'équité et de la rationalité.

Le chapitre premier énumère les « principes fondamentaux » des relations économiques interétatiques. La liste en retient quinze mais n'est pas exhaustive. On peut les classer en trois catégories :

- a) huit sont de nature *politique* et empruntés directement à la Charte des Nations unies, il s'agit des principes suivants :
- souveraineté, intégrité territoriale et indépendance politique des États ;
  - égalité souveraine de tous les États ;
  - non-agression ;
  - non-intervention ;
  - égalité des droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ;
  - règlement pacifique des différends ;
  - exécution de bonne foi des obligations internationales ;
  - respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>20</sup> ;
- b) quatre sont spécifiques de nature *économique* ou sociale :
- avantage mutuel et équitable (principe d'origine soviétique) ;
  - promotion de la justice sociale internationale (principe onusien) ;

20. À l'exception de ce principe, les sept autres figurent dans la Résolution 2625 du 24 octobre 1970, c'est-à-dire dans la « déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte ».

- coopération internationale en vue du développement (principe onusien) ;
- libre accès à la mer et à partir de la mer pour les pays sans littoral (dans le contexte de la III<sup>e</sup> conférence des Nations unies sur le droit de la mer à Caracas) <sup>21</sup> ;

c) trois sont de nature *idéologique* et reflètent les préoccupations particulières des États pauvres non alignés et des États socialistes :

- coexistence pacifique entre États à régimes opposés (principe léniniste) ;
- réparation des injustices qui ont été imposées par la force et qui privent une nation des moyens naturels nécessaires à son développement normal ;
- devoir des États de ne pas chercher à s'assurer l'hégémonie et des sphères d'influence.

Constatons que l'idéologique, le politique, l'économique et le social s'enchevêtrent étroitement et que les principes retenus empruntent tantôt à la codification tantôt au développement progressif.

Les 28 articles du chapitre II, consacré aux « droits et devoirs économiques des États », constituent l'ossature de la Charte proprement dite.

Le premier droit, qualifié de « souverain et inaliénable », et dont tous les autres découlent, est celui qu'a chaque État de « choisir son système économique, de même que ses systèmes politique, social et culturel » (art. 1). En conséquence, dit l'article 2, chaque État « détient et exerce librement une souveraineté entière et permanente sur toutes ses richesses, ressources naturelles et activités économiques, y compris la possession et le droit de les utiliser et d'en disposer ».

L'autodétermination et la souveraineté politiques sont inséparables de l'autodétermination et de la souveraineté économiques. Ce postulat est inscrit à l'article premier commun aux pactes internationaux relatifs aux Droits de l'homme adoptés par les Nations unies en décembre 1960 <sup>22</sup>.

La théorie de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles n'est pas nouvelle puisqu'elle a été proclamée par la fameuse résolution 1803 de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1962. La novation opérée par la Charte réside en ceci : désormais, la souveraineté ne concerne plus seulement les ressources naturelles mais elle s'étend aussi à « toutes les richesses » et à « toutes les activités économiques » de l'État. De plus, celui-ci a le droit de

21. Ce principe a donné lieu à un vote séparé : 125 voix pour, 1 voix contre : le Togo ; 8 abstentions.

22. Cet article 1 des Pactes a inspiré manifestement la rédaction des deux premiers articles de la Charte du 12 décembre 1974.

contrôler les investissements étrangers, de réglementer et de surveiller les activités des sociétés transnationales, de nationaliser, d'exproprier ou de transférer la propriété des biens étrangers dans les limites de sa juridiction nationale. Dans tous les cas où la question de l'indemnisation donne lieu à un différend, le litige sera réglé conformément à la législation interne de l'État qui nationalise et par ses propres tribunaux, à moins que les intéressés ne conviennent librement de rechercher d'autres moyens pacifiques<sup>23</sup>.

Le droit national remplace donc le droit international, ce qui n'était pas le cas dans la résolution de 1962 et dans les pactes de 1966. L'article 2 prévoit encore qu'aucun État « ne sera contraint d'accorder un traitement privilégié à des investissements étrangers ». Plusieurs pays, dont les États-Unis, ont protesté contre le contenu global de cette disposition.

L'exploitation des ressources naturelles communes à deux ou plusieurs États s'effectuera par voie de coopération sur la base d'un système d'information et de consultations préalables (art. 3). Il va de soi également que chaque pays a le droit de se livrer au commerce international et de choisir librement les modalités d'organisation de ses relations économiques extérieures (art. 4).

L'article 5 constitue (avec l'article 2) la seconde novation apportée par la Charte dans le régime des échanges : *tous* les États, dit le texte, ont le droit de se grouper en « organisations de producteurs de produits de base » en vue de développer leur économie nationale et d'assurer un financement stable à leur développement. Réciproquement, ils ont *tous* le devoir de respecter ce droit en s'abstenant d'appliquer des mesures économiques et politiques qui le limiteraient. Ainsi se trouve légalisée l'action de l'OPEP depuis la guerre du Kippour et reconnue la légitimité des groupements de producteurs mais uniquement dans le secteur des produits de base<sup>24</sup>.

L'article 28 mérite également une attention particulière. Il pose le principe d'une indexation du prix des matières premières sur celui des produits industriels. Les États ont le devoir de coopérer en vue d'« ajuster » les prix des exportations des pays en voie de développement par rapport aux prix de leurs importations et faire ainsi en sorte que ces pays bénéficient de « termes de l'échange justes et équitables », à la fois « rémunérateurs » pour les producteurs et « équitables » pour les producteurs et les consommateurs. N'y a-t-il pas incompatibilité économique entre les intérêts des uns et ceux des autres ? À partir de quels critères les termes de l'échange seront tenus pour « justes », « équitables » et « rémunérateurs » ? L'imprécision de la formulation laisse sur tous ces points beaucoup à désirer...

23. Le paragraphe c) de l'article 2 dispose très exactement ceci : l'État « devrait verser une indemnité adéquate, compte tenu de ses lois et règlements et de toutes les circonstances qu'il juge pertinentes ». Formulation vague qui permet toutes les interprétations possibles...

24. L'article 5 a été proposé par un État latino-américain : le Venezuela.

Les autres prescriptions de la Charte ont un caractère moins révolutionnaire et s'inscrivent dans le contexte des règles du droit international du développement.

C'est notamment le cas pour les articles 13, 17 et 22 relatifs à l'aide que les pays développés doivent apporter aux pays sous-développés.

Tous les États devraient faciliter l'accès des pays pauvres aux réalisations de la science et de la technique modernes, le transfert des techniques et la création de technologies autochtones dans l'intérêt des pays démunis, sous des formes et conformément à des procédures qui soient adaptées à leurs besoins. Ils devraient également coopérer avec eux pour établir, renforcer et développer leurs infrastructures scientifiques et technologiques (art. 13).

Ce problème d'une brûlante actualité est à l'ordre du jour dans les enceintes internationales : ONU, CNUCED, ONUDI, OCDE, CEE. Il soulève des difficultés considérables et pose la question de l'usage que feront les pays bénéficiaires des techniques transférées. Ainsi la livraison à l'Égypte par les États-Unis ou au Brésil par l'Allemagne fédérale de centrales nucléaires suppose qu'on puisse contrôler la destination pacifique de ces équipements. Le compromis intervenu sur ce texte est finalement assez équilibré. En effet, il n'est pas question ici d'« un droit » au transfert de technologie, mais du droit qu'a chaque État de prendre part aux « avantages du progrès et des innovations de la science et de la technique » pour accélérer son développement. D'autre part, la coopération dans ce domaine doit tenir « dûment compte de tous les intérêts légitimes » en présence, à savoir : les droits et les devoirs des détenteurs, des fournisseurs et des bénéficiaires des techniques. La « sécurité économique collective » n'est pas à sens unique : elle est globale, c'est-à-dire mondiale, au même titre que la solidarité.

L'article 17 érige la « coopération internationale en vue du développement » en « devoir commun », et l'article 22 recommande une augmentation du transfert des ressources réelles ainsi qu'un effort plus important en ce qui concerne la part de l'aide publique. Tout cela est connu.

Les articles 8 à 12 passent en revue l'ensemble des modalités et des conditions de la coopération : les domaines économique, social, culturel, scientifique et technique (art. 9). — le champ d'application géographique : coopération sous-régionale, régionale, interrégionale (art. 12), — les canaux : bilatéraux et multilatéraux avec les organisations internationales (art. 11).

Deux remarques s'imposent à ce sujet. La première touche aux finalités de la coopération. Celle-ci n'a pas pour objet de maintenir simplement ou d'améliorer superficiellement les mécanismes du système économique existant. Elle doit, au contraire, en changer les règles pour lui en substituer un autre. L'article 8 est sans ambiguïté sur ce point. Il faut le citer *in exenso* :

les États devraient coopérer pour faciliter des relations économiques internationales plus rationnelles et plus équitables et pour encourager des transformations de structure dans le cadre d'une économie mondiale équilibrée conformément aux besoins et aux intérêts de tous les pays, en particulier des pays en voie de développement, et devraient prendre des mesures appropriées à cette fin.

Cet objectif fondamental sous-tend la Charte qui repose sur une idée-force : l'équité. On retrouve l'un et l'autre dans la Stratégie pour la deuxième décennie (1970) ainsi que dans la Déclaration et le programme d'action relatifs à l'instauration d'un nouvel ordre économique international (1974).

Cette action sur les structures passe – deuxième remarque – par un renforcement, une amélioration et une adaptation des organisations internationales spécialisées dans la coopération économique (art. 11). Il est certain que le fonctionnement et l'efficacité de certaines d'entre elles sont à revoir. Les pays du Tiers-Monde en ont pris conscience. Ils réclament un droit de participation égal ou équitable dans le processus de décision (art. 10). Depuis plusieurs années, la réforme des organisations financières est posée : F.M.I., B.I.R.D., A.I.D., S.F.I., sans parler de celle du *GATT*, de l'ONUDI ou de la CNUCED. En réalité, c'est la totalité du système des Nations unies qu'il faut sans doute repenser et peut-être même la structure de l'organisation mère. On sait que l'année dernière, l'Assemblée générale a créé un comité spécial chargé de se pencher sur la réforme de l'ONU ; la question est toujours à l'étude, les gouvernements des États-membres devant formuler leurs observations et leurs suggestions<sup>25</sup>.

Le principe de l'égalité et celui de la non-discrimination occupent une place importante dans la Charte sur le plan commercial. Si tout État a le droit de se livrer au commerce international et à d'autres formes de coopération économique, l'article 4 prévoit qu'aucun ne pourra faire l'objet d'une discrimination quelle qu'elle soit, « fondée uniquement sur les différences entre les systèmes politiques, économiques et sociaux. » Cette formulation vise l'extension de la clause de la nation la plus favorisée dans les échanges Est-Ouest. Elle est à rapprocher de l'article 20 qui traite des rapports Nord-Sud : les pays en voie de développement devraient prendre dûment en considération la possibilité d'accroître leurs échanges avec les pays socialistes en accordant à ceux-ci des « conditions commerciales qui ne soient pas inférieures aux conditions normalement consenties aux pays développés à économie de marché ». Tous les États étant juridiquement égaux dans la communauté internationale (art. 10), cela exclut les traitements discriminatoires, mais le droit international du développement – nous l'avons vu – repose sur le principe de « la dualité des normes juridiques ».

Il n'est donc pas surprenant que la Résolution 3281 accorde, au nom de l'« inégalité compensatrice », une série d'avantages particuliers aux pays non

25. Résolution du 17 décembre 1974 ; le Comité comprend 42 membres.

industrialisés ou bien recommande aux nations développées de prendre en considération leurs intérêts spécifiques.

L'article 24 est à cet égard très significatif : tous les États ont le devoir de conduire leurs relations économiques mutuelles d'une manière qui tienne compte des intérêts des autres pays ; *en particulier*, ils devraient éviter de porter atteinte aux intérêts des pays en voie de développement.

Dans cet esprit, on peut signaler les dispositions concernant les produits de base (art. 6) et le système des préférences tarifaires généralisées (art. 18, 19, 26). La Charte va plus loin. Elle distingue deux niveaux dans l'inégalité de développement : la situation simple et la situation complexe. D'où la différenciation opérée par l'article 25 qui attire l'attention de la communauté internationale sur trois catégories d'États pauvres :

- les pays en voie de développement les moins avancés ;
- les pays en voie de développement sans littoral ;
- les pays insulaires en voie de développement.

À ce titre, ils doivent bénéficier d'un traitement encore plus privilégié que les autres parce qu'ils connaissent, dans leur développement économique, des difficultés plus grandes. Cette distinction récente figurait déjà dans des documents antérieurs : stratégie du développement, Charte d'Alger, Déclaration de Lima, notamment.

Dernière observation générale enfin sur cette impressionnante liste des droits et devoirs économiques énumérés dans ce chapitre II.

Plusieurs États ont critiqué ce qu'ils appellent la « politisation » de la résolution introduite par les articles 15 et 16. La critique adressée au premier n'est pas recevable, mais elle est fondée pour le second.

En effet, il n'est pas contestable qu'il existe un lien entre désarmement et développement. La fantastique course aux armements que se livrent les sociétés industrielles avancées, à commencer par celles des deux super-puissances américaine et soviétique, engendre un extraordinaire gaspillage des ressources et ampute d'autant l'aide au développement. Au mois d'août dernier, le Secrétaire général de l'ONU, Kurt Waldheim, a rappelé que le montant total affecté aux équipements militaires dans le monde approche les \$300 milliards par an. Et qu'il se vend chaque année pour \$20 milliards environ d'armes sur le marché international...

C'est pourquoi il est parfaitement raisonnable d'envisager une réduction progressive de ces dépenses improductives et d'utiliser les ressources libérées pour les besoins du Tiers-Monde. La paternité de cette idée simple appartient au Président de l'Assemblée nationale française, Edgar Faure, qui l'a avancée

pour la première fois il y a vingt ans, à Genève, à la Conférence au sommet des Quatre Grands. À l'époque, c'est-à-dire en juillet 1955, le plan Faure liant le désarmement à l'aide au développement n'avait pas suscité beaucoup d'écho. Il semble faire son chemin aujourd'hui.

L'article 16, par contre, n'a pas de rapport direct avec le sujet et n'apporte rien au débat. Au lieu de le clarifier, il l'envenime. Tous les États, lit-on, ont le droit et le devoir d'éliminer le colonialisme, l'apartheid, la discrimination raciale, le néo-colonialisme et toutes les formes d'agression, d'occupation et de domination étrangères, ce qui est un « préalable du développement ». Puis le texte pose une responsabilité économique de principe pour les États qui pratiquent semblables politiques de coercition : ils doivent restituer aux « pays, territoires et peuples en cause » les ressources qui leur appartiennent et les indemniser « intégralement » pour l'exploitation, l'épuisement ou la détérioration de ces ressources. Le dernier paragraphe fait une claire allusion au conflit israélo-arabe puisqu'il interdit les investissements « qui peuvent constituer un obstacle à la libération d'un territoire occupé par la force ». En dehors d'une pure satisfaction de principe, on se demande quelle peut être l'utilité d'une pareille phraséologie... dans un document qui, pour être efficace, devrait être technique, concis et précis.

Les articles 29 et 30 consacrés aux « Responsabilités communes de tous les États envers la communauté internationale » forment le chapitre III de la Charte. L'un traite du fond des mers et des océans, l'autre de la protection, de la préservation et de la valorisation de l'environnement.

L'article 29 fait référence à la Déclaration des principes régissant le fond des mers et des océans adoptée par l'ONU le 17 décembre 1970 (Résolution 2749/XXV) et entérine la notion de « patrimoine commun de l'humanité ». En conséquence, les États veilleront à ce que l'exploration de cette zone et l'exploitation de ses ressources se fassent exclusivement à des fins pacifiques et à ce que les « avantages qui en découlent soient partagés équitablement ». Il n'y est pas question d'égalité mais de partage équitable des richesses ce qui semble exclure les discriminations ne profitant qu'aux États riverains, insulaires ou d'un niveau technologique avancé. La conférence de Caracas toujours en cours doit, par traité, établir un régime d'internationalisation assorti d'un mécanisme approprié pour donner effet à ses dispositions.

En ce qui concerne la protection de l'environnement, l'article 30 fait deux séries de recommandations :

- d'une part, tous les États ont la responsabilité de veiller à ce que leurs activités écologiques nationales ne portent pas atteintes à l'environnement des autres ou de zones situées au-delà des limites de leur juridiction ; ces politiques devraient aussi avoir pour effet de renforcer le potentiel actuel et futur des pays en voie de développement ;

- d'autre part, cette action nationale doit être prolongée par une action transnationale : tous les États devraient coopérer à la mise au point de normes et d'une réglementation internationales en matière d'environnement.

L'affirmation solennelle que les États ont, dans certains domaines précis des responsabilités communes envers la communauté internationale revient à faire de l'Humanité un nouveau sujet de droit à côté des États, des organisations et plus rarement des individus. Cette innovation est confirmée par l'article 31 qui aurait dû logiquement trouver sa place à la fin du chapitre III et non figurer en tête de celui consacré aux « Dispositions finales ».

Cet article clé prend officiellement acte de l'évolution qui se dessine depuis 1945, à savoir l'avènement d'un système international planétaire : la mondialisation des problèmes engendre celle des politiques. Par conséquent, tous les États ont le devoir de contribuer à l'« expansion équilibrée de l'économie mondiale ». Pourquoi ? Parce qu'il existe une « interdépendance étroite » entre le bien-être des pays développés et la croissance des pays en voie de développement, et parce que la « prospérité » du tout – la communauté internationale – dépend de la prospérité des parties qui le composent – les États nationaux.

Cette proclamation de foi mondialiste renoue avec le préambule de la Charte qui doit constituer, rappelons-le, un « instrument efficace » en vue d'arriver à un « développement équitable et rationnel de toutes les régions du monde ». La Résolution 45 (III) du 18 mai 1972, adoptée par la III<sup>e</sup> CNUCED à Santiago, avait elle-même souligné avec force qu'il fallait « établir d'urgence des normes généralement acceptées qui régiront de manière systématique les relations économiques entre les États ». Elle avait aussi reconnu l'« impossibilité d'instaurer un ordre juste et un monde stable tant qu'une charte tendant à protéger les droits de tous les pays, en particulier des pays en voie de développement, n'aura pas été formulée ». Désormais, le concept de « sécurité économique collective » équilibre celui de « sécurité politique collective », le fondement de l'une et de l'autre reposant sur la concertation, la coopération, la solidarité. Dans les rapports Est-Ouest, le nouvel ordre politique international passe par la *détente* ; dans les rapports Nord-Sud le nouvel ordre économique passe par le *développement*. La paix mondiale doit être conçue comme le résultat d'un long processus dialectique entre *détente* et *développement* qui sont indivisibles.

À l'exception de l'article 34 dont nous reparlerons plus loin, les autres dispositions finales n'appellent pas de longs commentaires.

L'article 32 interdit le recours à des « mesures économiques, politiques ou autres pour contraindre un autre État à lui subordonner l'exercice de ses droits souverains ». L'inefficacité d'une telle formule – aussi inutile qu'irréaliste – n'a pas besoin d'être démontrée...

Quant à l'article 33, déjà cité plus haut, il intègre la Charte dans le système onusien et tend à lui conférer une certaine unité : les dispositions de la Résolution 3281 sont interdépendantes dans leur interprétation et dans leur application et chacune doit s'entendre en fonction des autres.

Voilà pour la structure matérielle du document. L'analyse que nous avons faite est nécessairement incomplète mais elle avait pour but d'aller à l'essentiel. En conclusion, il reste à s'interroger sur la portée juridique et la signification politique de la Charte.

\* \* \*

Juridiquement, le texte adopté le 12 décembre 1974 n'est pas un traité : c'est une résolution solennelle ayant valeur déclaratoire. Elle n'a donc pas de force contraignante pour ceux qui l'ont élaborée. Cette affirmation sera contestée car l'unanimité ne règne pas en doctrine sur la portée juridique des résolutions ou des déclarations votées par les Nations unies<sup>26</sup>. Les opinions varient selon les auteurs, les idéologies en présence, le contenu des dispositions en cause.

En ce qui concerne la Charte économique, trois points sont acquis. Premièrement : la question de savoir s'il fallait ou non donner une force obligatoire à celle-ci a été examinée au sein du Groupe de travail. L'accord s'est fait pour laisser à l'Assemblée générale de l'ONU la liberté de décider de la nature de l'instrument. Elle a opté pour la résolution.

Deuxièmement, le 6 décembre 1973<sup>27</sup>, l'Assemblée – en prolongeant le mandat du Groupe, – avait clairement déclaré qu'elle considérait la Charte comme une « première mesure de codification et de développement progressif ». C'était naturellement reconnaître que le texte en voie d'élaboration comprendrait deux séries de règles : celles qui enregistrent un droit existant et celles qui proclament des principes nouveaux, admis par certains États mais contestés par d'autres. C'est tellement vrai que la Résolution 3281 n'a pas été adoptée par voie de consensus : elle a fait l'objet d'un vote par appel nominal. Six États ont voté contre et dix se sont abtenus, l'Assemblée générale ne disposant pas d'un pouvoir législatif mais de simple recommandation, il va de soi que cette résolution ne leur est pas juridiquement opposable.

Troisièmement, l'article 34 établit l'embryon d'un mécanisme de contrôle. Il est prévu en effet qu'un point relatif à la Charte sera inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée de l'ONU à sa XXX<sup>e</sup> session, puis toutes les cinq sessions. Celle-ci procédera ainsi à « un examen systématique et complet » de son application, du

26. Cf. M. VIRALLY : « Les résolutions dans la formation du droit international du développement », dans *Études et travaux de l'Institut des Hautes Études Internationales de Genève*, n° 13, 1971 ; I. CASTANEDA, « Valeur juridique des Résolutions des Nations Unies », *R.C.A.D.I.*, t. 129, 1970-1, p. 319 ; Ch. ROUSSEAU, *Droit international public*, t. I, Sirey, 1970, p. 435.

27. Cf. Résolution 3082 (XXVIII).

point de vue à la fois des progrès réalisés et des améliorations et compléments qui pourraient devenir nécessaires ». Elle recommandera en outre les « mesures convenables » en tenant compte de l'évolution de tous les facteurs « économiques, sociaux, juridiques et autres se rapportant aux principes sur lesquels elle est fondée », sans perdre de vue le but même de la Charte. Le texte n'est donc pas figé : il peut recevoir les « améliorations et compléments nécessaires » mais, en aucun cas, l'Assemblée n'« imposera », elle « recommandera » seulement les mesures qui conviennent.

Politiquement, la Charte des droits et devoirs économiques des États n'est pas sans signification. Elle pose les bases d'un « nouvel ordre économique mondial » : rien de plus et rien de moins. C'est essentiellement une résolution-programme conçue davantage comme une charte du développement pour les nations prolétaires que comme un code de bonne conduite valable pour tous les pays. Dans la longue histoire des Nations unies, elle a la même importance symbolique et le même impact politique que la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux du 14 décembre 1960, la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États du 24 octobre 1970.

Ces quatre documents fondamentaux forment un tout et expriment la philosophie politique profonde de l'ONU : idéologie des Droits de l'Homme, idéologie de la Décolonisation, idéologie de la Démocratie politique dans la vie internationale, idéologie du Développement économique et du progrès social enfin.

Ces « quatre D » font partie du « patrimoine commun de l'humanité » : la paix mondiale, à l'ère nucléaire, dépend de leur respect ou de leur non-respect. La survie du genre humain aussi...