

Document:-
A/CN.4/SR.1342

Compte rendu analytique de la 1342e séance

sujet:
Clause de la nation la plus favorisée

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1975, vol. I

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

vis-à-vis d'un pays en voie de développement qui aurait lui-même obtenu le bénéfice du système de préférences en invoquant une clause de la nation la plus favorisée.

52. Quant à la proposition de définir l'expression « pays développé », M. Elias pense qu'il n'est pas du tout souhaitable d'introduire dans le projet d'articles lui-même une définition formelle soit de l'expression « État développé » soit de l'expression « État en voie de développement ». Ces termes sont couramment utilisés au GATT, à la CNUCED et dans l'ensemble du système des Nations Unies, et ils sont fort bien compris par tous ceux qui participent aux travaux de ces organisations internationales. Il faudrait toutefois donner quelques précisions dans le commentaire, car il se pourrait fort bien qu'un État qui est aujourd'hui en voie de développement soit devenu un État développé au moment où le projet deviendra une convention.

53. L'article 0 est une disposition nécessaire, qui témoigne d'une conception réaliste et compréhensive des dispositions à prendre pour favoriser l'égalité et la justice dans les relations commerciales internationales; M. Elias y souscrit.

54. M. THIAM dit que l'article 0 est conforme au mandat de la Commission, qui est non seulement de codifier le droit international, mais encore de le développer progressivement. Cet article est acceptable, quant au fond, car il consacre la nécessité, largement admise aujourd'hui, de promouvoir le développement économique des pays en voie de développement. En ce qui concerne l'opportunité de définir l'expression « État en voie de développement », M. Thiam estime, comme M. Elias, qu'il suffirait de donner des explications dans le commentaire, sans trop entrer dans le détail. En soi, l'expression « État en voie de développement » n'est guère satisfaisante; en effet, tous les États sont en voie de développement, puisque, d'année en année, ils font des plans de développement. Il ne serait pas indiqué de se référer au Groupe des Soixante-Dix-Sept, car le niveau de développement des États membres de ce groupe varie beaucoup.

55. L'expression « système généralisé de préférence » est en usage au GATT, mais elle a été l'objet de critiques de la part de certains membres du Groupe des Soixante-Dix-Sept. Les pays en voie de développement qui ont le statut de membres associés au Marché commun et qui estiment que les anciens colonisateurs doivent leur accorder certains avantages craignent de perdre ces avantages en devenant parties à un système généralisé de préférences. Il vaudrait donc mieux employer l'expression « tout système de préférences », qui s'appliquerait aussi bien au système du GATT qu'à d'autres systèmes.

56. L'expression « avantages commerciaux » paraît trop limitative. Le développement des pays en voie de développement ne doit pas être seulement considéré du point de vue du commerce. D'ailleurs, un accord comme le GATT s'applique non seulement au commerce, mais aussi aux tarifs douaniers.

57. Contrairement à M. Hambro, pour qui la question des unions douanières devrait être traitée dans l'article 0, M. Thiam estime que ce n'est qu'après avoir étudié cet

article sur le fond que la Commission devrait examiner les incidences possibles de la clause de la nation la plus favorisée sur les unions douanières et les zones de libre-échange.

58. D'autres articles relatifs aux pays en voie de développement devraient compléter l'article 0. En particulier, une disposition devrait consacrer la règle selon laquelle un État développé ne peut pas se prévaloir d'un traitement accordé par un pays en voie de développement à un autre pays en voie de développement.

La séance est levée à 13 h 5.

1342^e SÉANCE

Mercredi 2 juillet 1975, à 10 h 10

Président : M. Abdul Hakim TABIBI

Présents : M. Ago, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Elias, M. Hambro, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat.

Clause de la nation la plus favorisée

(A/CN.4/266¹; A/CN.4/280²; A/CN.4/L.286; A/CN.4/L.228/Rev.1/Corr. 1)

[Point 3 de l'ordre du jour]

(suite)

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 0 (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 0, et attire l'attention sur le texte révisé présenté par le Rapporteur spécial (A/CN.4/L.228/Rev.1/Corr. 1), qui est le suivant :

Un État bénéficiaire développé ne jouit pas en vertu d'une clause de la nation la plus favorisée du droit aux avantages commerciaux accordés sur une base de non-réciprocité par un État concédant développé dans le cadre de son système généralisé de préférences à un État tiers en voie de développement.

2. M. TAMMES rappelle que l'attention de la Commission a été appelée sur le principe dont s'inspire l'article 0 dès le début de ses travaux sur la clause de la nation la plus favorisée, en 1968. Dans son premier document de travail sur le sujet, le Rapporteur spécial mentionnait déjà les intérêts des pays en voie de développement comme une exception à l'application de

¹ *Annuaire...* 1973, vol. II, p. 95 à 115.

² *Annuaire...* 1974, vol. II (1^{re} partie), p. 93.

la clause de la nation la plus favorisée, et il citait un passage tout à fait significatif des actes de la deuxième session de la CNUCED, dont voici le texte :

« Le principe traditionnel de la clause de la nation la plus favorisée est conçu pour assurer une égalité de traitement... [mais il] ne tient pas compte du fait qu'il y a dans le monde des différences de structure économique et des degrés divers de développement; traiter de manière égale des pays qui ne sont pas économiquement égaux constitue une égalité de traitement purement formelle, qui se ramène en fait à une inégalité³. »

3. La nécessité d'exceptions et de préférences qui découle de cette reconnaissance de la situation existante a été fréquemment réaffirmée depuis, et tout récemment dans la Charte des droits et devoirs économiques des États, adoptée par l'Assemblée générale en 1974⁴. Il est donc naturel que la Commission examine l'introduction d'une exception qui, sur le plan du droit, semble s'imposer à la conviction de tous les peuples, cette conviction étant la seule base sur laquelle la Commission peut se fonder pour présenter une règle de développement progressif du droit international.

4. On se trouve ici au point de rencontre de deux mondes : le monde familier du droit des traités, dont dérive le projet d'article à l'examen, et le monde plus dynamique du droit économique international, dont la langue et la philosophie sont différentes. Cette rencontre a donné lieu à une proposition, dans laquelle la présence de l'expression « système généralisé de préférences » suscite quelque inquiétude, car on peut se demander comment cette expression sera interprétée par des tribunaux nationaux, peu familiarisés avec la notion qu'elle exprime. M. Tammes a cependant été rassuré sur ce point lorsqu'il a constaté que l'expression était entrée dans le droit interne de son propre pays par l'effet de l'introduction de certaines règles de la Communauté économique européenne.

5. Une difficulté assez sérieuse tient à ce que l'article 0 traite d'une catégorie de sujets de droit international qui est par définition éphémère, le but même de l'article 0 étant de contribuer à éliminer le sous-développement, ce qui entraînerait la disparition de la catégorie des États en voie de développement.

6. Une difficulté plus sérieuse se présentera lorsqu'un pays en voie de développement cessera de faire partie de cette catégorie dans un laps de temps relativement court, à la suite d'un changement imprévu, tel que la découverte de nouvelles ressources. Cela posera de délicats problèmes d'interprétation en ce qui concerne l'application de la clause quant au fond et dans le temps. L'interprète devra-t-il consulter l'Organisation des Nations Unies pour s'assurer que, dans un cas donné, une revendication fondée sur la clause de la nation la plus favorisée n'est plus fondée? Le processus du développement comporte des degrés et se prête difficilement à l'établissement d'un critère objectif, tel que

le revenu par habitant, susceptible d'être appliqué par un tribunal.

7. Le Rapporteur spécial a appelé l'attention sur une exception comparable existant au profit des pays en voie de développement, qui figure au paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'Assemblée générale en 1966⁵. Cette disposition permet aux pays en voie de développement de déterminer dans quelle mesure ils garantiront à des non-ressortissants les droits économiques reconnus dans le Pacte. Cependant, le Pacte n'étant pas encore en vigueur, il n'est pas possible de voir à l'expérience comment les tribunaux nationaux conçoivent l'application de cette exception, comparable à celle de l'article 0.

8. M. Tammes se demande, comme M. Sette Câmara, si l'effet de l'article 0 doit être exclusivement limité au commerce. Pour sa part, il considère que l'ensemble du projet d'articles a une portée générale et est destiné à s'appliquer à toutes sortes d'avantages. En outre, l'article 0 procède d'une idée générale : il a pour but de faire cesser ou d'éliminer des inégalités intolérables et il devrait s'appliquer dans d'autres domaines que celui du commerce, par exemple l'information scientifique et technique. Le paragraphe 1 de l'article 13 de la Charte des droits et devoirs économiques des États⁶ dispose que « Chaque État a le droit d'avoir part aux avantages du progrès et des innovations de la science et de la technique pour accélérer son développement économique et social ». Compte tenu de cette disposition, il semble que l'accès à l'information scientifique et technique doive également être protégé contre une application automatique de la clause de la nation la plus favorisée.

9. M. Tammes partage le point de vue de ceux des autres membres qui estiment que l'article 0 ne devrait être que le premier d'une série d'articles spéciaux, qu'il espère voir présenter à la Commission à sa session suivante.

10. M. RAMANGASOAVINA note que depuis un certain temps, et notamment depuis que les articles 8 et 13 ont été examinés, plusieurs membres de la Commission mettent l'accent sur la nécessité de prévoir des assouplissements ou des dérogations à quelques règles, qui leur paraissent justes, mais trop rigoureuses pour les pays en voie de développement. Les problèmes de ces pays ont préoccupé des organismes internationaux tels que le GATT et la CNUCED; ils n'ont pas été éludés par le Rapporteur spécial, qui les a traités dans son sixième rapport (A/CN.4/286). Le projet d'article 0, qui sera suivi d'autres articles relatifs aux pays en voie de développement, semble répondre à ces préoccupations. Plusieurs membres de la Commission ont déjà souligné ses mérites et ont fait observer que la communauté internationale a pris conscience de la nécessité d'une solidarité entre pays développés et pays en voie de développement, susceptible d'accélérer le développement de ces derniers.

³ Voir *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 173, par. 28 et note 35.

⁴ Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

⁵ Voir 1335^e séance, par. 53.

⁶ Voir résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

11. Dans l'ensemble du projet d'articles, l'article 0 devrait occuper une place particulière, étant donné son caractère de disposition transitoire. En effet, les études du GATT et de la CNUCED montrent que le système généralisé de préférences sera limité dans le temps; même si le phénomène du sous-développement devait durer encore longtemps, l'article à l'examen n'aurait donc jamais pour but que de faire face à une situation temporaire.

12. Pour M. Ramangasoavina, l'expression « système généralisé de préférences » vise l'ensemble des arrangements commerciaux, y compris les arrangements portant sur les tarifs douaniers, qui doivent faciliter l'écoulement des produits des pays en voie de développement. Le but de l'article 0 est d'assurer une certaine protection aux pays en voie de développement sur le marché mondial. Il est évident que l'interdiction contenue dans cette disposition ne s'adresse qu'aux pays développés; elle ne saurait empêcher un pays en voie de développement lié à un pays développé par une clause de la nation la plus favorisée d'invoquer cette clause, du seul fait que le pays développé en question a des liens spéciaux avec d'autres pays développés, par exemple au sein du Marché commun.

13. L'article 0 est le résultat de l'étude des travaux d'organismes internationaux à laquelle s'est livré le Rapporteur spécial. Au paragraphe 74 de son sixième rapport il s'est référé à la Charte des droits et devoirs économiques des États, dont l'article 18 dispose que :

« Les pays développés devraient accorder, améliorer et élargir le système de préférences tarifaires généralisées, sans réciprocité ni discrimination, en faveur des pays en voie de développement conformément aux conclusions concertées et décisions pertinentes adoptées à ce sujet... »

L'article 0 est parfaitement conforme à cette disposition.

14. Toutefois, une autre disposition de cette charte, l'article 21, stipule :

« Les pays en voie de développement devraient s'efforcer de favoriser l'expansion de leurs échanges mutuels et ils peuvent à cette fin, conformément aux dispositions et procédures existantes et en cours d'élaboration des arrangements internationaux pertinents, accorder des préférences commerciales à d'autres pays en voie de développement, sans être tenus d'en faire bénéficier aussi les pays développés... »

Cette disposition, qui vise les rapports entre pays en voie de développement, devrait s'accompagner d'une autre règle, aux termes de laquelle un État développé ne saurait prétendre, en tant que bénéficiaire d'une clause de la nation la plus favorisée, au traitement accordé par un pays en voie de développement à un autre pays en voie de développement, dans le cadre d'un système généralisé de préférences, au sein d'une organisation régionale ou d'une union douanière. Il convient, en effet, d'encourager la création d'organisations régionales, forme de coopération qui a reçu l'appui du GATT et de la CNUCED.

15. M. OUCHAKOV estime que l'article 0 est acceptable, mais il est curieux d'examiner une exception

aux règles générales avant que celles-ci aient été définitivement établies.

16. Une définition de l'expression « pays en voie de développement » est difficile à élaborer, que ce soit dans le contexte du projet à l'examen ou dans celui des relations internationales en général.

17. Pour ce qui est des exceptions que quelques membres de la Commission voudraient prévoir en faveur des unions douanières et des zones de libre-échange, M. Ouchakov pense qu'elles ne découlent d'aucune règle de droit international. Si l'existence de telles conceptions était démontrée, la Commission devrait s'efforcer de préciser les notions d'union douanière et de zone de libre-échange, ce qui serait extrêmement ardu, compte tenu de leur grande diversité. C'est pourquoi M. Ouchakov préfère que les questions que peut soulever l'existence d'unions douanières ou de zones de libre-échange continuent d'être réglées par la pratique.

18. M. ŠAHOVIĆ considère que le projet d'article 0 fournit à la Commission l'occasion d'aborder une question fondamentale, dont dépend le succès de ses travaux sur la clause de la nation la plus favorisée. Cette question présente des aspects non juridiques, et elle oblige à envisager le rôle historique qu'a joué la clause de la nation la plus favorisée dans l'évolution des rapports économiques et politiques internationaux. Depuis que s'est engagé le débat sur la clause de la nation la plus favorisée, certains membres de la Commission ont mis l'accent sur la nécessité d'adapter ses modalités d'application aux réalités économiques et politiques, en tenant tout particulièrement compte des pays en voie de développement. Cette clause est l'un des principaux instruments du commerce international, mais elle est caractéristique d'un marché international fondé sur une économie capitaliste. Certes, on ne peut en déduire qu'elle est appelée à disparaître dans un avenir plus ou moins proche, mais il est incontestable que, dans l'intérêt de la plupart des membres de la communauté internationale, les conditions d'application de cette clause doivent être modifiées en vue d'améliorer la situation des pays en voie de développement. En outre, pour assurer le succès des travaux de la Commission en la matière, il faut que le plus grand nombre possible d'États puissent y souscrire

19. L'article 0 et ceux qui le compléteront pourront soit contenir des exceptions à l'application des règles générales soit consacrer la dualité des règles applicables en matière commerciale et économique. Tout d'abord, il importe que la Commission se prononce sur le contenu de ces articles, afin que le Rapporteur spécial sache dans quelle direction orienter ses travaux futurs. Dans son sixième rapport, il a envisagé de rédiger plusieurs dispositions concernant les pays en voie de développement, mais il s'est finalement limité à un seul article. Le moment est maintenant venu de décider quels aspects de la situation des pays en voie de développement doivent être pris en considération et si l'article 0 suffit à répondre à leurs préoccupations. Il y a trois catégories de problèmes : les rapports entre la clause et les pays en voie de développement, les rapports entre la clause et les organisations de pays

développés, et le système de préférences, qui peut être généralisé ou non. Sur ce dernier point, M. Šahović insiste sur la nécessité de faire ressortir le caractère non discriminatoire des systèmes généralisés de préférences.

20. La question des unions douanières et des zones de libre-échange a été examinée de manière approfondie par le Rapporteur spécial dans son sixième rapport. Celui-ci est arrivé à la conclusion qu'aucune règle coutumière de droit international n'autorise des dérogations à l'application de la clause de la nation la plus favorisée en faveur des unions douanières et des zones de libre-échange. Toutefois, une évolution pourrait se manifester et la Commission ne devra pas perdre cette question de vue. M. Šahović fait sienne la conclusion du Rapporteur spécial. La question des unions douanières et des zones de libre-échange devrait être traitée dans le commentaire ou dans le rapport à l'Assemblée générale, afin que celle-ci puisse engager sur ce point un débat, qui serait sans doute plein d'enseignements pour la Commission.

21. M. BILGE constate que tous les membres de la Commission semblent admettre que l'article 0 répond à une nécessité, celle de corriger l'inégalité entre pays développés et pays en voie de développement; leurs divergences de vues ne portent que sur l'étendue de l'exception prévue dans l'article. Dans le commentaire, l'inégalité entre pays développés et pays en voie de développement est présentée comme un phénomène passager, mais en réalité il est impossible de prévoir quelle en sera la durée. D'ailleurs, si les mesures prises pour remédier au sous-développement se révèlent inefficaces, elles deviendront probablement permanentes. Depuis une vingtaine d'années, la communauté internationale s'efforce de découvrir les causes du sous-développement, mais ces recherches n'ont pas encore abouti. La diversité des mesures successivement préconisées donne à penser que ce phénomène subsistera longtemps encore. Après s'être bornée à une aide financière, la communauté internationale a imaginé de fournir aux pays en voie de développement une aide technique, puis d'améliorer leur infrastructure économique et enfin leur infrastructure sociale.

22. La règle énoncée dans l'article 0 tend à transformer en un engagement juridique une intention des États développés, celle de ne pas prétendre au bénéfice d'une clause de la nation la plus favorisée dans un cas précis. Le but de cette disposition est donc de faire régner un climat de confiance entre pays développés et pays en voie de développement. Cette dérogation en faveur des pays en voie de développement ne constitue manifestement qu'une mesure, parmi d'autres, susceptible de remédier au sous-développement.

23. En ce qui concerne la définition des pays en voie de développement, bénéficiaires de l'article 0, la Commission doit se contenter de la terminologie utilisée à l'Organisation des Nations Unies et dans les institutions spécialisées. Depuis une dizaine d'années, certains groupes d'experts s'efforcent d'élaborer une définition fonctionnelle de cette notion, mais ce n'est pas là la tâche de la Commission.

24. La principale difficulté que soulève l'article 0 tient à son champ d'application fort restreint, qui ne

correspond pas aux objectifs énumérés dans le sixième rapport du Rapporteur spécial : augmenter les recettes d'exportation des pays en voie de développement, favoriser leur industrialisation et accélérer leur croissance économique (A/CN.4/286, par. 66, I, 2). L'exception prévue à l'article 0 est limitée au seul commerce. De plus, il est à noter que la réduction des tarifs douaniers perd de son importance, car la communauté internationale s'achemine vers une suppression des droits de douane. On peut donc craindre qu'une disposition d'une portée aussi restreinte que l'article 0 ne déçoive les pays en voie de développement. Sans tomber dans l'excès contraire, la Commission devrait peut-être élargir quelque peu cette disposition. De même que les autres articles relatifs à la clause de la nation la plus favorisée, l'article 0 pourrait s'appliquer à d'autres domaines que celui du commerce. Il faudrait cependant veiller à ce qu'un tel élargissement ne décourage pas les États développés d'accorder aux pays en voie de développement des avantages, dans le cadre d'un système généralisé de préférences.

25. M. USTOR (Rapporteur spécial) déclare qu'à la suite de la discussion qui a eu lieu il juge souhaitable de clarifier la nature des dispositions à l'étude.

26. Il n'appartient pas à la Commission de traiter de la question générale des pays en voie de développement. Tout ce qu'elle peut faire, c'est d'essayer de discerner les règles qui sont en cours de formation à l'égard de ces pays, dans les organismes des Nations Unies et ailleurs. Elle doit examiner les avantages spéciaux qui sont accordés aux pays en voie de développement et déterminer les types d'avantages qui font l'objet d'un accord général entre les États. Si la Commission constate qu'il existe un accord général pour accorder certains droits spéciaux aux pays en voie de développement, elle doit formuler une règle juridique consacrant la jouissance de ces droits.

27. Le Rapporteur spécial considère qu'il existe un accord général entre les États pour admettre que tout État développé devrait accorder le bénéfice de son système généralisé de préférences aux pays en voie de développement. A son avis, cet accord n'existe que dans le domaine du commerce et des questions douanières; la pratique des États n'offre aucun élément de nature à justifier d'autres exceptions à l'application de la clause de la nation la plus favorisée. Le Rapporteur spécial est personnellement tout à fait favorable à la cause des pays en voie de développement, mais il ne peut pas proposer des règles allant au-delà de ce qui est admis dans les organismes économiques appropriés.

28. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'il admire les travaux préparatoires très sérieux que le Rapporteur spécial a consacrés, dans son sixième rapport, aux questions des pays en voie de développement et des unions économiques et également la forme sous laquelle il a présenté un article qui, quel que soit son sort final, constitue l'instrument parfait d'un débat consacré au fond de ces problèmes. Il est particulièrement reconnaissant au Rapporteur spécial d'avoir souligné les limites modestes du rôle que la Commission peut jouer vis-à-vis des besoins des pays pauvres. Donner à entendre

que les projets de la Commission pourraient rétablir l'équilibre ou modifier le caractère des règles anciennes relatives à la clause de la nation la plus favorisée ne pourrait que susciter de fausses espérances et des malentendus tout à fait regrettables.

29. D'autres membres de la Commission ayant appelé l'attention sur le caractère limité de l'article, M. Quentin-Baxter fait simplement observer que le système proposé dans cette disposition dépend de ce que font les pays développés. Il connaît bien lui-même les problèmes économiques des petites îles du Pacifique, qui ont besoin de se voir appliquer des règles spéciales pour que leur production limitée puisse être écoulée sur un marché, et les objectifs de l'article lui tiennent à cœur. Cependant, il est évident que la discrétion laissée aux pays développés pourrait les conduire à appliquer le système envisagé essentiellement dans leur propre intérêt. L'article n'est donc rien d'autre qu'un instrument qui peut servir.

30. De même, comme l'ont dit d'autres membres de la Commission, la notion de pays en voie de développement et de pays développés change aussi rapidement que la situation mondiale. En conséquence, l'aspect progressiste du projet d'article risque d'apparaître bientôt plus anachronique que ne le sont les règles relatives à la clause qui sont l'aboutissement de siècles de pratique.

31. M. Quentin-Baxter se demande également qu'elle serait la place de la règle envisagée dans le projet. On a dit que la règle ne relevait pas du domaine du *jus cogens*, que la Commission n'entendait ni reléguer à un rang moindre le droit des États de contracter librement, ni contester la règle *pacta sunt servanda*, mais qu'il serait inadmissible que la version définitive de l'article commence par les mots « A moins qu'il n'en soit convenu autrement... ». Le mérite de l'article semblerait donc consister à être accepté comme une règle à laquelle les États n'auraient pas le désir de déroger. Si la Commission ne conçoit l'article que comme un moyen supplémentaire d'interprétation, son introduction dans le projet pourra témoigner d'une intention charitable, ou attirera peut-être simplement l'attention sur la faiblesse de la position de la Commission. Cela fait penser au cas, cité par M. Pinto, des dispositions qui dépendent, en fin de compte, de mots comme « approprié » ou « nécessaire »⁷.

32. M. Quentin-Baxter est certain d'une chose, c'est que pour faire partie du droit codifié, le projet de la Commission doit posséder une certaine intégrité. Autrement dit, il doit être honnêtement fondé sur la pratique des États et sur la façon dont la Commission perçoit l'opinion mondiale organisée, et il doit être d'un seul tenant et non pas se composer d'une série de règles avec, à côté, une série d'exceptions. Il faut user le moins possible des distinctions entre les aspects du projet qui relèvent de la codification et ceux qui relèvent du développement progressif, ou entre les éléments qui tirent leur origine des traités et ceux qui ont leur source dans le droit du développement. La Commission doit présenter à l'Assemblée générale un

ensemble d'articles ayant un thème unique, cohérent et justement fondé, et non pas un ensemble de règles strictes auxquelles font contrepois de vastes exceptions. M. Quentin-Baxter serait très inquiet du sort final des efforts de la Commission si l'examen des problèmes des pays en voie de développement devait conduire à l'établissement d'exceptions en faveur des unions économiques. A son avis, les excellents travaux du Rapporteur spécial ont l'ampleur voulue pour permettre à la Commission de suggérer à l'Assemblée générale, et notamment aux représentants de pays en voie de développement, des propositions de base qui s'imposeront à leur attention et peut-être même à leur approbation.

33. Les conclusions de la Commission sur la clause de la nation la plus favorisée coïncident avec celles auxquelles elle a abouti, lors de l'examen d'autres sujets, sur les relations entre la souveraineté et les obligations internationales des États. A maintes reprises, et tout récemment à propos de la succession d'États dans les matières autres que les traités, la Commission a dû veiller à ce que les obligations soient placées dans leur juste contexte et ne constituent pas des violations de la souveraineté des États. Dans le cas d'une clause de la nation la plus favorisée, l'accord est toujours rédigé dans un certain climat d'expectative et dans les limites de certaines probabilités, de telle sorte que, s'il se produit un changement si profond qu'il dépasse la portée des arrangements conclus, il est généralement entendu que les accords prévoyant le traitement de la nation la plus favorisée ne constituent pas une restriction à l'exercice de la liberté d'action normale des États. Cela étant, il semble que la pratique et également le sens de ce qui est raisonnable conduisent à penser que, lorsqu'un État adhère à une union économique, les obligations plus limitées que celles qui résultent pour lui de cette adhésion doivent pouvoir être modifiées par voie de négociation. Il semble également que les ententes entre des parties à des accords comme le GATT sont normalement prises en considération dans tous les accords conclus par ces États dans le cadre d'un système généralisé de préférences de l'ordre de celui qui est visé dans le projet d'article 0.

34. C'est pourquoi, en présentant à l'Assemblée générale un projet concernant une institution aussi ancienne que la clause de la nation la plus favorisée, il convient, en premier lieu, de dire que les idées sur lesquelles le projet se fonde et qu'il énonce sont pleinement en harmonie avec la conception moderne de la relation entre la souveraineté des États et les obligations que les États contractent les uns envers les autres dans la vie courante.

35. En deuxième lieu, il convient de signaler que, quelles que soient les limitations de la clause de la nation la plus favorisée et bien qu'elle ait pu être supplantée par d'autres règles économiques et par des négociations multilatérales institutionnalisées, il subsiste des domaines où la clause offre aux nations les moins avancées une chance de s'assurer une certaine position. Bien que cela n'implique souvent rien de plus que le droit de participer à des négociations, le fait même que la clause permet aux pays en voie de développement

⁷ Voir séance précédente, par. 41.

de demander que leurs vues soient prises en considération est extrêmement important. S'il est certain que les engagements pris en vertu d'une clause de la nation la plus favorisée doivent être modifiés en cas de formation d'une union économique, ce qui devrait être énoncé comme une conséquence des règles de la Commission et non pas comme une exception à ces règles, il est également incontestable que les États bénéficiaires ont le droit d'être entendus à cette occasion et de chercher à ménager leurs propres intérêts, dans toute la mesure possible.

36. Si, en troisième lieu, la Commission pouvait indiquer les principales difficultés auxquelles les ramifications étendues de la clause de la nation la plus favorisée donnent naissance et les principaux choix qu'elles impliquent, le projet d'articles serait utile aux petits pays qui n'ont pas les moyens d'entreprendre des recherches très poussées et à qui il est bon de rappeler que la clause exige d'eux qu'ils opèrent certains choix essentiels, et que ces choix entraînent normalement d'importantes conséquences.

37. En procédant ainsi, la Commission situera la clause de la nation la plus favorisée, qui dans l'ensemble a rendu de grands services, dans un contexte moderne. Il faut se garder soigneusement de vouloir faire accepter le projet d'articles en y énonçant des principes dont la teneur garantisse la popularité. Si le principe énoncé à l'article 0 est en lui-même inoffensif, il pourrait être dangereux de donner à penser aux États que ce principe, ou toute autre disposition que la Commission pourrait introduire à titre d'exception, peut radicalement modifier l'équilibre de l'ensemble du projet. Les membres de la Commission savent qu'il est difficile d'obtenir des adhésions à des conventions multilatérales. Parfois l'introduction d'un certain principe dans un traité rallie l'assentiment général, simplement parce que le principe est de ceux qui commandent la quasi-unanimité sur le plan international, mais au moment de ratifier l'instrument les États reconsidèrent sérieusement leur position, car ils constatent qu'une disposition qui avait une certaine valeur en tant que manifestation de solidarité internationale est dénuée de sens en tant qu'obligation internationale.

38. Pour toutes ces raisons, M. Quentin-Baxter réserve sa position sur la valeur de l'article 0 et sur l'introduction d'autres exceptions dans le projet.

39. Sir Francis VALLAT dit qu'il tient à bien préciser dès le départ qu'il approuve pleinement l'idée dont procède l'article 0. Néanmoins, ce n'est pas sans de grandes inquiétudes qu'il voit la Commission s'aventurer au-delà du domaine des principes juridiques pour s'engager dans un nouveau domaine où elle se trouve entourée de problèmes économiques et politiques et sur un terrain instable. Il a le sentiment que, sous couvert de travailler à la codification et au développement progressif du droit international, les membres de la Commission rivalisent entre eux pour gagner ou préserver des avantages économiques et politiques, et sir Francis doute beaucoup que telle soit la véritable tâche de la Commission.

40. Il n'existe pas d'accord général, de pratique, ni d'*opinio juris* permettant de considérer le principe

énoncé à l'article 0 comme une règle générale. Ce que la Commission envisage relève du développement progressif du droit international, mais sir Francis doute sérieusement que la proposition dont la Commission est saisie repose sur des bases suffisamment fermes aux fins de codification. Le document sur lequel le Rapporteur spécial s'est plus particulièrement fondé, les « Conclusions concertées » du Comité spécial des préférences de la CNUCED (A/CN.4/286, par. 66), se réfère à un système destiné à être révisé au bout de dix ans. Puisque le système a été institué en 1970, cette révision aura lieu au moment même où la Commission est en mesure d'espérer que l'entrée en vigueur de son projet deviendra une possibilité. En outre, au paragraphe 2 de la section IX des Conclusions concertées, la CNUCED elle-même a souligné le caractère précaire et transitoire de la notion même sur laquelle se fonde le projet d'article 0. Si la Commission songeait à formuler une règle fondée sur une notion que le monde économique et politique décidera probablement de modifier d'ici cinq ans, elle serait bien avisée, pour éviter tout risque de malentendu, de reprendre le langage utilisé par la CNUCED.

41. On ne peut pas trancher dans l'absolu la question de savoir si un pays donné est ou non un pays en voie de développement. C'est là une question très relative, car un pays peut être considéré comme développé par comparaison avec un autre et comme en voie de développement par comparaison avec un troisième. Cette façon de voir semble confirmée par le paragraphe 70 du sixième rapport du Rapporteur spécial, qui décrit le traitement tarifaire préférentiel institué par la Hongrie, où le critère appliqué pour l'octroi de préférences tarifaires se fonde non seulement sur des données géographiques, mais également sur le rapport existant entre le revenu national par habitant d'un pays en voie de développement et celui de la Hongrie elle-même. Sir Francis se félicite que la Hongrie soit en mesure de se considérer comme un pays développé, mais il se demande si elle est prête à le faire en toutes circonstances. De même, il est possible que certains pays d'Afrique, par exemple, acceptent volontiers d'accorder des préférences à certains autres pays, mais qu'ils se sentent en droit de réclamer un traitement préférentiel de la part de pays d'Europe, par exemple.

42. Sir Francis a appelé l'attention sur la difficulté qu'il y a à définir la notion de « pays en voie de développement », et cela pour deux raisons. La première est que la Commission doit se montrer prudente car, en utilisant l'expression dans un sens approximatif, elle risque d'ouvrir la voie à une discrimination d'un autre ordre, dont l'éventualité est tout à fait réelle. Tout en convenant qu'il n'est pas nécessaire de donner une définition formelle de cette expression, sir Francis pense que la Commission doit préciser ce qu'elle veut dire. Elle doit utiliser dans le commentaire une norme générale qui soit objective, non une sorte d'échelle mobile, et si le critère doit consister dans la comparaison de certains éléments des systèmes de l'État bénéficiaire et de l'État concédant, il faut l'indiquer dans l'article.

43. La seconde raison a trait au champ d'application de l'article. Compte tenu du contexte historique,

l'expression « système généralisé de préférences » s'entend, de toute évidence, d'un système en vertu duquel un État bénéficie de tarifs douaniers plus faibles qu'un autre. Cependant, c'est là une notion tout à fait différente de la notion d'« avantages commerciaux », lesquels peuvent revêtir des formes très variées. Il s'agit essentiellement d'une question de rédaction, mais, dans sa forme actuelle, l'article 0 semble soumettre la notion plus générale d'avantages commerciaux aux limitations du système généralisé de préférences. Si la Commission entend se référer aux « avantages commerciaux » en tant que tels, elle doit examiner plus avant ce que signifie exactement cette expression et qu'elles seront les normes à appliquer.

44. Compte tenu de la discussion, sir Francis craindrait d'être mal compris s'il s'abstenait de parler de la question des unions douanières et des zones de libre-échange. Il considère, comme M. Hambro, que la question est en un sens liée à celle des pays en voie de développement, comme elle l'a effectivement été dans la résolution de 1969 de l'Institut de droit international, reproduite dans l'annexe au quatrième rapport du Rapporteur spécial⁸. En même temps, il s'agit d'une question d'un autre ordre, car la Commission s'efforce, dans le contexte de la clause de la nation la plus favorisée, de trouver des moyens généralement admis d'assurer certains avantages aux pays en voie de développement et c'est là, il faut bien le reconnaître, un objectif quasi politique. En revanche, la question des unions économiques est essentiellement une question juridique, qui met en jeu les rapports entre les membres d'une association et leurs obligations respectives en vertu de clauses de la nation la plus favorisée. Ce n'est donc pas là une question qui puisse être réglée par la voie d'une exception, mais une question juridique de fond, qui doit être traitée comme telle dans le projet d'articles.

45. Si la Commission en arrive à donner au projet une forme si rigide que les unions économiques ne puissent pas coexister avec la clause de la nation la plus favorisée, elle devra repenser complètement ce projet; il est en effet à peu près certain que la clause de la nation la plus favorisée disparaîtrait, car la majorité des États estiment actuellement que la constitution d'unions est nécessaire pour assurer leur viabilité économique. La solution du problème consiste donc à rédiger le projet de telle manière que, lorsque des avantages sont si étroitement attachés à une institution qu'ils cessent d'être des avantages séparés, ils n'entrent pas dans le champ d'application de la clause ordinaire de la nation la plus favorisée.

46. M. AGO est très sensible à la nécessité, qui se révèle de plus en plus urgente, d'une solidarité plus opérante entre les membres de la communauté internationale. Il est de plus en plus convaincu qu'il est impératif pour les pays riches, de faire un effort réel pour réduire l'écart de plus en plus grand qui les sépare des pays pauvres. Tout comme le Rapporteur spécial,

il est aussi convaincu qu'il y a quelque chose à faire à cet égard même dans le domaine spécifique de la clause de la nation la plus favorisée, car, si un État plus développé décide d'accorder des avantages à des pays moins développés, et cela en ayant en vue le but général qu'il a souligné, il est inadmissible qu'un autre État riche en profite indirectement, uniquement parce que, dans ses rapports avec l'État en question, il peut bénéficier d'une clause de la nation la plus favorisée.

47. Cependant, M. Ago ne peut s'empêcher d'éprouver un certain malaise en présence de la règle énoncée à l'article 0. Tout d'abord, cet article fait appel à une série de notions et d'institutions qui ne sont pas rigoureusement définies et qui entraînent des conséquences dans des domaines dans lesquels les juristes ne sont pas toujours compétents pour se prononcer. De plus, les notions mêmes de « pays développé » et de « pays en voie de développement » sont floues et changeantes, et leur sens varie quand on les envisage de points de vue différents, dans des domaines différents, et à des moments différents. La distinction faite autrefois entre pays riches et pays pauvres ne correspond plus à la situation actuelle; les pays développés ne sont pas forcément des pays riches, ni les pays sous-développés des pays pauvres. Le Rapporteur spécial s'est rendu compte que, si l'on donnait un sens trop large à l'expression « pays en voie de développement », on risquerait d'ouvrir une brèche très large dans le système de la clause de la nation la plus favorisée et dans ses possibilités de développement.

48. Aussi le Rapporteur spécial s'est-il lui-même rattaché à un critère de détermination qui lui a paru mieux défini : celui des « systèmes généralisés de préférences ». Cependant, en premier lieu, ces systèmes varient, et peuvent même cesser d'exister. Il s'agit, surtout, de systèmes « nationaux », de préférences qui risquent de produire des résultats qui ne répondent pas vraiment à la nécessité historique à laquelle l'article 0 prétend répondre. M. Ago se demande donc si, en faisant appel à ces « systèmes généralisés de préférences », la Commission atteindra l'objectif qu'elle poursuit, ou si elle ne fera que codifier des systèmes de préférence établis sur la base de certains intérêts nationaux plutôt que sur l'intérêt général de la Communauté internationale et de ses membres les moins favorisés.

49. M. REUTER propose un article ainsi libellé (A/CN.4/L.229) :

«Aucune disposition des présents articles ne préjuge

«1) des régimes spéciaux qui peuvent prévaloir dans les rapports entre pays en voie de développement et dans les rapports entre pays en voie de développement et pays développés;

« 2) de l'interprétation que doit recevoir une clause de la nation la plus favorisée en présence de régimes régionaux limités à certains pays en union économique ou politique particulière. »

La séance est levée à 13 heures.

⁸ Voir *Annuaire...* 1973, vol. II, p. 115.