

Document:-
A/CN.4/SR.1388

Compte rendu analytique de la 1388e séance

sujet:
Clause de la nation la plus favorisée

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1976, vol. I

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

des pays en développement. A la section 4 du chapitre II de son septième rapport, le Rapporteur spécial a traité de l'amélioration des échanges entre les pays en développement et a indiqué quelles étaient les idées qui pourraient être introduites à cet effet dans le projet d'articles. A la séance suivante, il présentera ses suggestions sur ce point. Cependant, l'article 21, lui, a trait au SGP, qui est manifestement un système qui s'applique aux questions douanières et à elles seules.

56. M. Šahović a suggéré que le traitement préférentiel, sous forme d'une exception à la clause de la nation la plus favorisée, soit accordé aux pays en développement dans des domaines autres que le commerce international¹¹. Il est vrai que les pays en développement ont besoin d'aide dans des domaines autres que le commerce : ils ont besoin de crédits bon marché ou de prêts à des conditions de faveur, de subventions sans condition, d'assistance technique et de savoir-faire. Cependant, ces matières ne se prêtent pas au fonctionnement de la clause de la nation la plus favorisée, et il n'y a pas lieu de prévoir en ce qui les concerne une exception du genre de celle qui est prévue à l'article 21. Le Rapporteur spécial n'a rencontré de clause de la nation la plus favorisée dans aucun accord portant sur des sujets autres que le commerce qui se prêteraient à une telle exception. Les traités d'établissement contiennent souvent des clauses de la nation la plus favorisée, mais les pays en développement ne se préoccupent pas spécialement d'obtenir pour leurs ressortissants des conditions d'établissement plus favorables ou le droit de pratiquer certaines professions dans les pays développés. Un autre exemple est celui des conventions consulaires, qui contiennent souvent une clause de la nation la plus favorisée. Les pays en développement ne sont nullement intéressés par un traitement préférentiel dans ce domaine ; ils sont tout à fait satisfaits des facilités consulaires, privilèges et immunités accordés à tous les pays.

57. Pour autant que le Rapporteur spécial sache, les pays en développement n'ont pas exprimé le désir, ni dans les organisations internationales ni ailleurs, de bénéficier d'un traitement préférentiel dans des domaines autres que le commerce international. Il est peut-être un domaine dans lequel on pourrait concevoir qu'ils aient un tel désir : celui des transports maritimes. En effet, les pays en développement pourraient fort bien souhaiter bénéficier, pour leurs flottes marchandes, d'avantages spéciaux qui seraient supérieurs à ceux obtenus par les autres pays. Cependant, il convient de noter que, si ce traitement préférentiel était accordé aux transports maritimes des pays en développement, ce sont probablement en réalité les compagnies multinationales utilisant le pavillon de ces pays comme pavillon de complaisance qui en profiteraient.

58. Une situation semblable pourrait se produire en ce qui concerne le commerce international lui-même. C'est seulement dans le cas où un monopole commercial étranger fonctionne sous la stricte surveillance de l'Etat — comme dans les pays socialistes — que l'avantage du traitement préférentiel profite de façon certaine au pays en développement lui-même et non à des intérêts étrangers qui ont créé des sociétés régies par sa législation.

59. M. Kearney a répondu¹² à l'observation faite par M. Pinto. La question pourrait être réglée comme il convient dans les commentaires des articles 5 et 15.

60. Le Rapporteur spécial reviendra sur l'article 21 quand il présentera, à la séance suivante, la section 4 du chapitre II de son rapport, intitulée « Clause de la nation la plus favorisée et relations commerciales entre pays en développement ».

61. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 21 au Comité de rédaction pour qu'il l'examine à la lumière des suggestions formulées pendant la discussion.

*Il en est ainsi décidé*¹³.

La séance est levée à 13 heures.

¹² Ci-dessus par. 28.

¹³ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1404^e séance, par. 9 à 11.

1388^e SÉANCE

Vendredi 11 juin 1976, à 10 h 15

Président : M. Abdullah EL-ERIAN

Présents : M. Ago, M. Bilge, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, M. Yasseen.

Clause de la nation la plus favorisée (suite)

[A/CN.4/293 et Add.1, A/CN.4/L.242]

[Point 4 de l'ordre du jour]

DISPOSITIONS EN FAVEUR DES ÉTATS EN DÉVELOPPEMENT : CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE ET RELATIONS COMMERCIALES ENTRE PAYS EN DÉVELOPPEMENT

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter la section 4 du chapitre II de son septième rapport (A/CN.4/293 et Add.1).

2. M. USTOR (Rapporteur spécial) rappelle à la Commission qu'à l'issue du débat sur l'article 21 il a conclu qu'en l'état actuel des relations économiques mondiales, le domaine commercial était le seul où le projet d'articles puisse établir en faveur des pays en développement des droits spéciaux sous la forme d'exceptions au jeu de la clause de la nation la plus favorisée¹. M. Ustor se propose maintenant de consacrer quelques réflexions à d'autres dispositions de nature à aider les pays en développement, qui pourraient être examinées à un stade ultérieur. La Commission devra voir en particulier s'il serait possible de formuler une règle établissant une exception au jeu de la

¹¹ Voir ci-dessus par. 8.

¹ 1387^e séance, par. 56.

clause de la nation la plus favorisée en ce qui concerne les avantages que les pays en voie de développement s'accordent mutuellement, question qui a été soulevée par le représentant de la Yougoslavie à la Sixième Commission².

3. Comme M. Ustor l'a expliqué dans son rapport, il existe un grand nombre d'instruments, de résolutions et de déclarations où s'exprime le vœu que les pays développés s'efforcent de favoriser la coopération entre les pays en développement et, à cette fin, renoncent à bénéficier de la clause de la nation la plus favorisée pour ce qui concerne les avantages accordés par un pays en développement à un autre pays en développement. Un des meilleurs exemples en est la « Déclaration concertée relative à l'expansion des échanges, à la coopération économique et à l'intégration régionale entre pays en voie de développement », qui a été adoptée à la deuxième session de la CNUCED, en 1968, et qui contient des « déclarations de soutien » de la part des pays développés à économie de marché et des pays développés socialistes³. Dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, il a été établi que, dans certaines circonstances bien déterminées, les pays développés pourraient être invités à renoncer à leurs droits de la nation la plus favorisée en ce qui concerne le traitement préférentiel qu'un pays en développement accorde à un autre pays en développement. Un sentiment général semble ainsi progressivement se dégager en faveur d'une exception au jeu de la clause de la nation la plus favorisée dans le cas des avantages que les pays en développement s'accordent mutuellement.

4. Il y a, toutefois, deux obstacles principaux à l'adoption d'une règle de ce genre. Le premier est l'absence d'une définition précise des expressions « pays en développement » et « pays développé ». Le deuxième, qui est aussi le plus important, est que, contrairement à ce qui s'est passé pour l'article 21, il ne s'est dégagé aucune tendance générale favorable à une telle exception dans les organisations internationales en raison des graves difficultés qu'elle soulève.

5. Outre les diverses décisions que M. Ustor a mentionnées dans son rapport, il tient à appeler l'attention sur la résolution 3362 (S-VII) de l'Assemblée générale, dont la section VI traite de la coopération entre pays en développement et recommande que d'autres études soient consacrées à ce sujet tant par l'ONU que par des organismes comme la CNUCED et l'ONUDI. Ces études complémentaires pourraient ultérieurement servir de fondement à l'exception suggérée, mais la Commission ne peut adopter une règle la consacrant tant qu'elle ne ralliera pas les suffrages de la communauté économique internationale aussi clairement que la règle énoncée à l'article 21.

6. Dans son rapport, M. Ustor a proposé provisoirement de libeller cette exception comme suit :

Un Etat bénéficiaire développé n'a pas le droit de bénéficier au titre d'une clause de la nation la plus favorisée d'un traitement accordé par un Etat en développement concédant à un Etat tiers en développement en vue de promouvoir l'expansion de leur commerce mutuel⁴.

Toutefois, ce libellé n'indique qu'approximativement le type de disposition qui pourrait être adoptée, ainsi que les garanties requises ; il ne saurait certainement pas être admis pour le moment comme l'expression d'une règle juridique.

7. Le type de situation que la Commission doit prendre en considération est illustré par le Brésil, pays en développement qui dispose d'un vaste marché où d'autres pays en développement se font concurrence pour leurs exportations. A supposer que le Brésil accorde un traitement exceptionnellement favorable à des exportations en provenance du Mali, par exemple, on serait fondé à dire qu'un pays développé ne devrait pas être autorisé à revendiquer ce traitement afin de faire concurrence au Mali sur le marché brésilien. Mais la règle ne doit pas empêcher le Mali et d'autres pays en développement de se faire concurrence sur le marché brésilien. La situation est différente dans le cas d'un pays en développement comme la Yougoslavie, qui exporte des produits industriels vers le Brésil et bénéficie d'avantages tarifaires parce qu'elle est un pays en développement. M. Ustor ne croit pas que la communauté internationale soit unanime à reconnaître que la Hongrie, qui est un pays développé, ne devrait pas être autorisée à invoquer la clause de la nation la plus favorisée pour obtenir du Brésil des avantages analogues pour les mêmes produits industriels.

8. Des problèmes de ce genre peuvent être réglés dans le cadre du système institutionnalisé établi par l'Accord général du GATT, qui permet aux pays intéressés de négocier l'octroi de facilités réciproques. Pour l'instant, toutefois, une règle du genre de celle que M. Ustor a indiquée ne peut pas être introduite dans le projet d'articles parce que, contrairement à la règle énoncée à l'article 21, elle ne fait pas l'unanimité au sein de la communauté internationale. La seule chose qui ressorte de tous les documents pertinents est le vœu que les pays développés renoncent chaque fois qu'il est possible à leurs droits de la nation la plus favorisée dans l'intérêt de la coopération entre pays en développement.

9. Le commerce entre pays en développement ne représente qu'une très petite partie du commerce mondial, si bien que la question n'est pas d'une importance capitale pour ces pays. Leur préoccupation essentielle est d'accroître leurs exportations vers les grands marchés des pays développés, afin d'assurer l'expansion de leurs industries naissantes.

10. C'est pourquoi M. Ustor conclut que, dans son rapport, la CDI devrait indiquer qu'elle a examiné la question, comme l'a proposé la Sixième Commission, mais qu'elle n'est pas en mesure d'élaborer une règle analogue à celle de l'article 21 parce qu'elle ne peut compter sur le même assentiment général des Etats que pour la situation à laquelle s'applique cet article. Il ressort de la résolution 3362 (S-VII) de l'Assemblée générale que la question est à l'examen et, si elle fait ultérieurement l'objet d'un accord général dans les organisations internationales compétentes, la Commission sera en mesure de proposer un texte qui érigera cet accord en règle juridique ayant force obligatoire.

11. M. TABIBI dit qu'il est convaincu que la question de la coopération entre les pays en développement eux-

² Voir A/CN.4/293 et Add.1, par. 108.

³ *Ibid.*, par. 114.

⁴ *Ibid.*, par. 121.

mêmes est tout aussi importante que celle de la coopération entre pays développés et pays en développement. L'expérience des Nations Unies montre que d'immenses efforts sont indispensables pour résoudre les problèmes qu'engendrent les besoins du monde en développement, compte tenu notamment de l'explosion démographique. Tout indique que le courant de l'assistance des pays développés vers les pays en développement est extrêmement lent comparé aux besoins du monde en développement, qui doit faire face à d'énormes problèmes de malnutrition, de santé et de logement. A sa quatrième session, tenue à Nairobi, la CNUCED a longuement débattu de la demande d'aide d'un montant de 5 milliards de dollars, qui n'eût représenté qu'une goutte d'eau dans la mer — pourtant, même ce montant n'a pas été obtenu.

12. On comprend donc parfaitement qu'à la Sixième Commission le représentant de la Yougoslavie ait soulevé la question à l'examen. Aux nombreuses réunions qu'ils tiennent, les pays non alignés accordent désormais une importance croissante aux problèmes économiques, parce qu'ils se rendent compte que même la paix et la sécurité du monde dépendent de leur solution. Etant donné que le courant de l'assistance accordée par les pays développés est extrêmement lent, il faudra trouver d'autres moyens d'aider les pays en développement, et l'un de ceux-ci passe par la coopération entre pays en développement eux-mêmes. Il ne faut pas oublier que ces pays se trouvent à des stades de développement différents : le Brésil, la Yougoslavie et l'Inde, par exemple, ont atteint ce que les économistes appellent le stade du « décollage », et la coopération entre eux et d'autres pays en développement qui en sont encore fort éloignés peut remédier aux maux dont souffre ce dernier groupe de pays.

13. Le Rapporteur spécial a mentionné le désir des pays en développement de s'assurer dans les pays développés des marchés pour leurs produits — mais il n'en reste pas moins que, dans certains cas, les marchés d'autres pays en développement sont d'une grande importance. Par exemple, l'Afghanistan — qui est le pays de M. Tabibi — entretient depuis des siècles des relations commerciales prospères avec le sous-continent indien, vers lequel il exporte des fruits frais et des fruits secs ; ce commerce assure à l'Afghanistan un tiers environ de ses recettes en devises. Si rien ne vient faire obstacle aux exportations de l'Afghanistan, ce commerce traditionnel continuera. Des pays autrefois unis, qui ont l'habitude de consommer les produits alimentaires les uns des autres, ont eux aussi intérêt à maintenir les structures traditionnelles des échanges.

14. Ce n'est pas seulement dans le texte adopté à la deuxième session de la CNUCED, en 1968, mais aussi dans les déclarations d'experts tant de pays développés que de pays en développement qu'a été soulignée la nécessité de trouver des moyens d'encourager la coopération entre pays en développement eux-mêmes. La coopération entre les pays des Caraïbes, qui suivent à plus petite échelle l'exemple de la CEE, doit beaucoup aux conseils des experts du FMI, et notamment d'un éminent expert français, dont l'avis est aujourd'hui sollicité par les pays asiatiques désireux de s'engager dans la même voie.

15. Les pays en développement pourraient coopérer utilement entre eux de nombreuses façons. L'une consisterait à

créer une association de compensation, par l'intermédiaire de laquelle les pays du tiers monde pourraient régler leurs balances commerciales dans leur propre monnaie au lieu d'utiliser le dollar des Etats-Unis ou la livre sterling comme unité de compte. La pratique actuelle du règlement des comptes en monnaies occidentales a pour effet de valoriser ces monnaies et de déprécier celles des pays du tiers monde. A la quatrième session de la CNUCED, les pays en développement ont sollicité de l'aide alors que les gros bénéficiaires du pétrole sont déposés dans les banques occidentales. On estime que deux ou trois pays producteurs de pétrole du tiers monde peuvent accumuler entre eux environ 10 milliards de dollars par an. Actuellement, les banques occidentales prêtent cet argent aux autres pays en développement à des taux d'intérêt élevés. Si les pays en développement utilisaient leurs propres monnaies dans leurs transactions mutuelles, et si ceux d'entre eux qui disposent de fonds excédentaires les prêtaient aux autres, il ne serait pas nécessaire de mendier l'assistance, et le développement du tiers monde s'en trouverait accéléré.

16. La nécessité d'encourager la coopération entre pays en développement et de donner une impulsion supplémentaire à leurs échanges mutuels a été soulignée dans la Déclaration de Kaboul de décembre 1970*, et les mêmes idées ont depuis lors trouvé leur expression dans la résolution 3362 (S-VII) de l'Assemblée générale, adoptée en septembre 1975.

17. M. Tabibi propose que le rapport de la Commission contienne non seulement les éléments qu'a indiqués le Rapporteur spécial, mais aussi le texte qu'il a présenté provisoirement au paragraphe 121 de son septième rapport, sans toutefois donner à ce texte la caution de la Commission. Celle-ci pourrait ainsi savoir ce qu'en pense la Sixième Commission, ce qui lui permettrait, à un stade ultérieur et compte tenu de cet avis, de parvenir à une décision sur une question qui, pour M. Tabibi, est plus importante que celle dont traite l'article 21.

18. M. PINTO est reconnaissant au Rapporteur spécial du souci dont il fait preuve pour les problèmes vitaux des pays en développement en recherchant de nouvelles dispositions qui pourraient compléter le projet d'articles sans déborder du cadre de la clause de la nation la plus favorisée. La formule que le Rapporteur spécial a proposée en tant que clause qui pourrait prévoir une exception pour les avantages accordés par un pays en développement à un autre lui semble le meilleur moyen de procéder en vue de ce qui est, logiquement, la mesure suivante à prendre.

19. M. Pinto estime qu'il est tout à fait possible d'adopter ce texte maintenant. Ni les obstacles que le Rapporteur spécial mentionne dans son rapport (A/CN.4/293 et Add.1, par. 122 à 126), ni l'exemple qu'il a donné à la séance en cours ne l'ont convaincu du contraire. Il est néanmoins disposé à accepter la proposition tendant à ce que la

* Déclaration de Kaboul sur la coopération et le développement économique en Asie, adoptée à la quatrième session de la Réunion du Conseil des ministres pour la coopération économique en Asie. Texte anglais dans CEAE, *Regional Economic Co-operation in Asia and the Far East : Report of the Meeting of the Council of Ministers for Asian Economic Co-operation (Fourth Session)* [publication des Nations Unies, numéro de vente : E.71.II.F.21], annexe II. Texte français dans E/CN.11/961 et Corr.1.

Commission se borne à inclure le texte en question dans son rapport à l'Assemblée générale de façon à obtenir l'avis de la Sixième Commission.

20. M. Pinto partage l'avis de M. Tabibi en ce qui concerne l'importance considérable que revêt le commerce entre pays en développement. A sa connaissance, la moitié environ des exportations de son pays (Sri Lanka) se fait vers des pays comme le Pakistan et les Etats arabes. Il ne pense pas qu'il soit exact d'affirmer que les pays en développement s'efforcent constamment de conquérir les marchés des pays développés. Leur but essentiel est d'accroître leur autonomie par la coopération mutuelle.

21. M. Pinto souhaite revenir un instant à l'article 21, qui établit une exception à la clause de la nation la plus favorisée dans le cas où l'Etat concédant est un pays développé et l'Etat tiers un pays en développement. Peut-être le point a-t-il été soulevé au cours des discussions précédentes mais, à son avis, les dispositions de l'article 21 ne devraient logiquement être applicables qu'au cas où l'Etat bénéficiaire est lui-même un pays développé. Il peut accepter l'article s'il est modifié de façon à commencer par les mots suivants : « Un Etat bénéficiaire développé n'a pas droit, en vertu d'une clause de la nation la plus favorisée, ... ».

22. L'article 21 doit avoir pour objet d'établir une exception pour les avantages accordés par un Etat en développement à un autre, et tous les Etats en développement doivent pouvoir bénéficier de cette exception. Ce n'est que l'Etat bénéficiaire développé qui doit ne pas avoir droit aux avantages accordés en vertu d'un système généralisé de préférences. L'égalité doit être maintenue entre pays en développement en matière de promotion des échanges. Les pays développés ne doivent pas être encouragés à accorder un traitement spécial à certains pays en développement de leur choix. C'est une situation qui existe en pratique, mais qui ne doit pas être érigée en règle.

23. M. Pinto a été très favorablement impressionné par les remarques du Président, qui, parlant en sa qualité de membre de la Commission, a souligné que la Commission ne devait pas seulement s'appuyer sur la pratique des Etats mais également sur ce qui est valable en théorie et ce qu'il est possible d'atteindre en pratique^a. Ces deux types de considérations doivent être les critères principaux que la Commission doit garder présents à l'esprit dans ses travaux de codification et de développement progressif du droit international.

24. M. USTOR (Rapporteur spécial), répondant à M. Pinto, dit que c'est intentionnellement que l'on a employé les mots « un Etat bénéficiaire » au début de l'article 21, pour éviter de faire une distinction entre Etats bénéficiaires développés et en développement. Le SGP est fondé sur la notion d'autosélection ; ce n'est peut-être pas une notion qui emporte la sympathie, mais c'est la base d'un compromis auquel est parvenue la CNUCED. Les pays donateurs veulent accorder certaines préférences à de nombreux pays en développement, mais pas à tous ; il faut donc qu'ils aient la faculté de faire des exceptions pour des motifs politiques ou économiques lorsqu'ils accordent des avantages spéciaux dans le cadre du SGP.

25. Le système comporte donc un certain élément de discrimination, mais il a été entendu que celui-ci en faisait partie intégrante. Ainsi, les avantages ne sont octroyés qu'à certains bénéficiaires, et les autres pays en développement ne sont pas en droit d'en réclamer le bénéfice en vertu de clauses de la nation la plus favorisée que contiendraient des accords conclus avec des pays donateurs. L'idée de cet élément n'est pas de M. Ustor ; elle est fondée sur le système en vigueur.

26. Au cours de la discussion, il a été fait allusion à la question de l'exportation de produits agricoles par les pays en développement. Or, en fait, c'est surtout dans le domaine des produits industriels que les pays en développement ont intérêt à coopérer entre eux et à ce qu'il y ait des exceptions à la clause de la nation la plus favorisée. Des tarifs douaniers moins élevés dans les pays développés et un traitement préférentiel dans les pays en développement permettraient d'étendre le marché de ces produits industriels. Quant à l'exportation de produits comme les fruits, elle ne pose aucun problème aux pays en développement, ces produits étant généralement admis en franchise.

27. M. Ustor a mentionné dans son rapport que certains éléments nouveaux pertinents pourraient sortir de la quatrième session de la CNUCED (A/CN.4/293 et Add.1, par. 131). Il est maintenant en mesure d'informer la Commission que le Secrétariat s'est renseigné et qu'il n'a pas été adopté de résolution sur la question à cette session.

28. M. OUCHAKOV est entièrement d'accord avec la conclusion du Rapporteur spécial quant à l'impossibilité d'introduire une règle générale en ce qui concerne les relations économiques entre pays en développement. Il ne s'agit pas, en effet, d'établir des règles primaires en ce qui concerne le commerce entre les pays en développement, car c'est à ces pays d'établir les règles concernant leurs relations mutuelles. Il s'agit uniquement d'une exception possible à l'application de la clause de la nation la plus favorisée.

29. L'exception prévue à l'article 21 exclut de l'application de la clause un certain système — le système généralisé de préférences. Si un tel système était établi entre pays en développement, il serait possible de l'exclure de l'application de la clause. Mais il n'existe, pour le moment, aucun système de ce genre entre les pays en développement. M. Ouchakov estime donc que la règle juridique proposée par le Rapporteur spécial au paragraphe 121 de son rapport est absolument impossible. A son avis, cette règle constitue une discrimination à l'encontre des pays en développement. En effet, si un Etat en développement accorde un traitement préférentiel à un autre Etat en développement, ce traitement constitue une discrimination non seulement à l'égard des Etats développés, mais à l'égard de tous les autres Etats en développement qui en sont exclus. Parmi ces autres Etats, seuls les Etats qui bénéficient de la clause de la nation la plus favorisée peuvent obtenir, à ce titre, les mêmes préférences : les Etats en développement qui ne bénéficient pas de la clause se trouvent ainsi défavorisés par rapport à l'Etat qui jouit du traitement préférentiel. Les préférences accordées par un Etat en développement à un autre bénéficient donc à un seul Etat en développement au détriment des autres.

^a 1387^e séance, par. 42.

30. Un régime de préférences strictement bilatéral irait ainsi à l'encontre des intérêts des pays en développement. Or, le système de préférences a précisément pour but de favoriser tous les Etats en développement, sans discrimination. C'est aux Etats en développement qu'il appartient d'établir entre eux un système généralisé de préférences en vue de leur développement mutuel. Ce système peut être établi sur le plan régional ou subrégional — mais il doit s'appliquer à tous les pays en développement, sans discrimination. Si un système de ce genre vient à être établi, il pourra être exclu du jeu de la clause de la nation la plus favorisée. Mais un tel système n'existe pas encore. Il est donc impossible, pour le moment, de formuler une exception à cet égard en ce qui concerne l'application de la clause de la nation la plus favorisée.

31. M. TABIBI tient à préciser que, dans sa dernière intervention⁷, il a fait allusion aux produits agricoles uniquement dans le contexte de la coopération entre pays en développement. Il est d'accord avec M. Ouchakov pour dire qu'un système généralisé de préférences doit être établi par les pays en développement eux-mêmes pour devenir universellement acceptable. La Commission devrait exprimer dans son rapport l'opinion que c'est un débat à la Sixième Commission, où sont représentés la plupart des pays du tiers monde, qui permettrait d'aboutir à une meilleure compréhension du problème.

32. M. HAMBRO souscrit à la proposition de M. Tabibi visant à ce que la Commission invite expressément la Sixième Commission à formuler ses observations. Il comprend que M. Pinto demande que la CDI aille de l'avant, mais il ne faut pas perdre de vue les limites qu'impose le développement progressif du droit international. De plus, la Commission examine maintenant la clause de la nation la plus favorisée ; à la différence de la CNUCED, elle ne traite pas des problèmes du commerce international en général. Compte tenu du mandat de la Commission, M. Hambro n'est pas convaincu du bien-fondé du principe visant à établir une règle qui établirait une distinction nette et permanente entre le droit des pays en développement et le droit des autres pays. Il est essentiel de préserver à tout moment l'unité du droit international.

33. M. Hambro appuie sans réserve l'appel lancé par le Rapporteur spécial en faveur d'une coopération entre pays en développement. Toutefois, il serait dans l'intérêt de ces pays de promouvoir l'intégration régionale, ce qui signifie que les unions douanières et les accords de libre-échange seraient plus importants pour eux à l'avenir. C'est la raison pour laquelle il ne comprend pas pourquoi sa modeste proposition (A/CN.4/L.242) visant à inclure une sorte de référence générale aux unions douanières et aux zones de libre-échange s'est heurtée à l'hostilité presque unanime de la Commission.

34. M. REUTER estime que si le problème des pays en développement est soulevé constamment, c'est parce que ces pays ont souvent l'impression de ne pas être pris au sérieux, et que ce problème se pose vraiment à propos de tout. Il comprend parfaitement cette attitude et acceptera n'importe quelle solution qui recueillera leur agrément. D'ailleurs, tous les membres de la Commission ont admis

qu'une réserve concernant les unions douanières et les zones de libre-échange soit introduite dans le projet en faveur des pays en développement ; c'est au sujet d'une réserve analogue en faveur des pays développés qu'un grand nombre de membres de la Commission ont élevé des objections. De même, ils ont tous bien accueilli l'article 21, relatif au système généralisé de préférences. M. Reuter se demande cependant si les exceptions que la Commission est prête à consentir en faveur des Etats en développement sont suffisantes. Il est évident que le SGP procède d'une idée louable, mais qu'il ne suffit pas. La Commission n'a pas à examiner ce qui constitue une discrimination dans ce domaine, ni jusqu'à quel point des discriminations peuvent être admises.

35. En ce qui concerne les unions douanières et les zones de libre-échange, M. Reuter évoque le problème de la monnaie, qui est essentiel pour les pays en développement. En effet, les droits de douane perdent toute signification lorsque sont imposées des restrictions quantitatives. Le problème des prix est aussi fondamental pour les pays en développement. Or, la Commission n'a ni le temps ni probablement la compétence voulue pour examiner sérieusement ces questions. Mieux vaudrait peut-être que le Comité de rédaction en discute un peu.

36. Personnellement, M. Reuter serait favorable à un article spécial, rédigé sous forme de clause de sauvegarde, en vertu duquel aucune disposition du projet d'articles sur la clause de la nation la plus favorisée ne ferait obstacle à des mesures générales plus précises en faveur des pays en développement. Quant à la qualification à donner à ces mesures générales, il rappelle que M. Ouchakov a insisté sur le terme « système ». Il est certain qu'on ne peut parler de « règles », puisque le SGP n'a en définitive que le caractère d'une recommandation. Par « système », M. Ouchakov semble avoir en vue un ensemble de dispositions générales ayant au moins la valeur de directives ou de recommandations formulées par des instances compétentes. Une expression générale de ce genre aurait l'avantage d'indiquer que les exceptions relatives aux unions douanières, aux zones de libre-échange et au SGP ne sont pas suffisantes, et que la Commission n'exclut pas d'autres mesures en faveur des pays en développement. Si la Commission employait une expression telle que « mesures générales », dont le sens précis ressortirait des comptes rendus analytiques de la présente session, l'Assemblée générale et la CNUCED se rendraient compte que la Commission est consciente de certaines questions très importantes, qu'elle ne peut pas passer sous silence.

37. M. ŠAHOVIĆ met l'accent sur le fait que la question à l'étude est une question nouvelle, que la Commission n'a pas traitée à sa session précédente, et qui découle de phénomènes extra-juridiques. Comme il n'est pas possible de trouver des solutions à la crise économique sur le plan mondial, il est naturel que les pays en développement conjuguent leurs efforts sur les plans politique et économique. D'ailleurs, la Commission devra en tenir compte dans l'étude d'autres questions.

38. La suggestion du Rapporteur spécial tendant à rédiger une disposition spéciale est excellente. Il ressort de son argumentation qu'il existe un certain accord général, mais que la pratique n'est pas développée au point qu'il

⁷ Ci-dessus par. 13.

existe de véritables règles admises par la communauté internationale. La Commission devrait donc recourir à la méthode de développement progressif du droit international.

39. M. Šahović partage les vues de M. Tabibi et de M. Reuter quant à la suite à donner à l'étude de cette question.

40. M. MARTÍNEZ MORENO dit qu'il existe des normes universellement admises pour distinguer pays développés et pays en développement, en particulier le critère du revenu par habitant. Il est vrai que quelques pays en développement, comme le Brésil, exportent des biens d'équipement, mais certaines régions de ces pays sont très en retard. Le revenu par habitant est donc un critère important pour déterminer si un Etat constitue un pays en développement. Selon des statistiques récentes, le revenu par habitant de plusieurs pays développés dépasse 7 000 dollars, contre moins de 100 dollars dans certains Etats nouvellement indépendants. Vu cette énorme différence, ce n'est que justice d'essayer de formuler des règles qui établiraient des relations économiques plus équitables.

41. M. Martínez Moreno estime entièrement justifiée la formule suggérée au paragraphe 121 du rapport. Les pays en développement pourraient instituer un système de préférences, mais on a souvent insisté auprès d'eux pour qu'ils adhèrent à l'Accord général du GATT, de sorte qu'ils n'organiseront pas de système de ce genre. C'est ainsi que certaines préférences tarifaires ont été refusées aux pays d'Amérique centrale à moins qu'ils ne deviennent parties contractantes à l'Accord. Il a été décidé, en vertu d'une résolution régionale, de ne pas y adhérer. Le Nicaragua, qui était déjà partie contractante à l'époque, ne s'en est pas retiré, et a rencontré ultérieurement certaines difficultés pour faire accepter son entrée dans le Marché commun d'Amérique centrale.

42. Le SGP est certainement insuffisant. Cependant, comme la Commission n'est pas en mesure d'établir une règle détaillée, M. Martínez Moreno souscrit à la suggestion de M. Reuter. Le Comité de rédaction devrait s'efforcer, dans le contexte du droit international et de la clause de la nation la plus favorisée, de trouver une formule qui conduirait à des relations commerciales internationales plus équitables.

43. M. PINTO rappelle l'opinion selon laquelle il ne peut être prévu d'exception que s'il s'agit d'un système favorable aux pays en développement. A son avis, il n'est guère justifié d'appeler le SGP un « système », et il ne voit pas pourquoi, en fait, il faudrait qu'il y ait un système pour que l'exception soit applicable. Un système existe effectivement, à savoir le traitement préférentiel accordé par plusieurs pays de la CESAP en vertu de l'Accord de Bangkok⁸ — traitement qui concerne non seulement les matières premières et les produits primaires, mais aussi les articles manufacturés. Peut-être est-ce le premier d'un grand nombre de systèmes de ce genre. Mais, même en pareil cas, il est inutile de faire état d'un système dans le projet.

⁸ Premier accord relatif aux négociations commerciales entre pays en voie de développement membres de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, signé à Bangkok le 31 juillet 1975.

44. Le mieux consisterait à y inclure une disposition en principe relative à une exception en faveur des pays en développement. Cette disposition devrait tenir compte des points ci-après : 1° les avantages doivent être des avantages accordés à un pays en développement en tant que tel, afin de promouvoir son développement économique ; 2° il ne doit pas y avoir de discrimination entre les pays en développement pour bénéficier de ces avantages en vertu de la clause de la nation la plus favorisée ; 3° un pays développé ne peut se prévaloir de la clause pour obtenir ces avantages. L'objection de M. Pinto à l'article 21 porte simplement sur le fait qu'il se limite à « un système généralisé de préférences », expression vague désignant un arrangement qui dépend de la volonté de l'Etat concédant, et qu'on ne saurait véritablement qualifier de système.

45. M. RAMANGASOAVINA accepterait de soumettre à la Sixième Commission soit la formule proposée par le Rapporteur spécial soit une formule plus large, comme celle qu'a proposée M. Reuter.

46. Il rend hommage à l'objectivité du Rapporteur spécial, qui a tenu compte des tendances qui se sont dégagées à la fois à l'Assemblée générale, au GATT et à la CNUCED. Par souci d'objectivité, le Rapporteur spécial a cependant tenu à mettre en évidence certains obstacles. Du point de vue de la terminologie, l'emploi de l'expression « pays (Etat) en développement » ne devrait pas soulever de difficultés, étant donné qu'elle a déjà été employée à l'article 21. Quant au terme « système », il est assez imprécis, comme l'a fait observer M. Pinto. Enfin, l'absence d'une pratique bien nette ne paraît pas constituer un obstacle grave, puisqu'une tendance se dessine et que la CNUCED elle-même s'est prononcée à l'unanimité en faveur de l'intégration régionale entre pays en développement.

47. Toute disposition que la Commission pourrait mettre au point sur le modèle du texte proposé par le Rapporteur spécial (A/CN.4/293 et Add.1, par. 121), ne constituerait en définitive qu'un complément à l'article 21. Si tous les pays à économie de marché et les pays socialistes sont disposés à aider les pays en développement au moyen d'un système généralisé de préférences, ils doivent tous être favorables à l'expansion du commerce entre pays en développement. Personnellement, M. Ramangasoavina ne voit pas en quoi une disposition du genre de celle que propose le Rapporteur spécial entraînerait une discrimination à l'égard de certains pays en développement, étant donné que le traitement est le même pour tous les pays, quand bien même le niveau de leur développement n'est pas identique. L'octroi de certains traitements entre Etats en développement pourrait d'ailleurs conduire à un système généralisé de préférences entre eux.

48. M. QUENTIN-BAXTER dit que la suggestion de M. Reuter mérite un examen attentif, car elle pourrait être la meilleure solution à adopter dans les circonstances actuelles. La Commission se trouve néanmoins en présence d'un problème de rédaction : elle doit traiter des exceptions et spécifier que le projet énonce des règles générales, sinon supplétives, en vertu desquelles les parties à un traité jouissent d'une pleine liberté contractuelle.

49. On peut évaluer la différence entre la formule suggérée par le Rapporteur spécial et le texte de l'article 21 en ayant

présente à l'esprit la condition provisoirement insérée à l'article 16^o : « à moins que le traité n'en dispose ou qu'il n'en soit convenu autrement ». L'article 21 ne pose pas de problème à cet égard, puisqu'il se réfère à un système qui a le pouvoir d'adopter ses propres règles et de régler sa propre situation. Toutefois, si la formule du Rapporteur spécial était assortie des mêmes conditions, la règle serait inefficace ; elle se bornerait à inviter les Etats à déroger au principe qu'elle pose — ce qui n'est pas l'intention de la Commission. La force d'une règle comme celle qui est à l'examen doit procéder d'éléments extérieurs aux travaux actuels, et la Commission ferait bien d'insister sur ce fait dans son rapport.

50. Pour M. KEARNEY, le problème est extrêmement complexe, et la meilleure façon de l'aborder est peut-être celle que suggère M. Reuter. Une exception aux règles relatives à la clause de la nation la plus favorisée est dans un certain sens négative, car elle signifie que la clause s'appliquera seulement dans certains cas. Il est difficile de faire des exceptions et de passer ensuite utilement à l'établissement de règles positives sur des sujets tels que la discrimination, ce qui entraîne l'introduction d'exceptions à ces exceptions.

51. M. SETTE CÂMARA se rend pleinement compte des difficultés qu'a rencontrées le Rapporteur spécial pour proposer dans le cadre de la clause de la nation la plus favorisée une règle qui résolve le problème des avantages spéciaux accordés par un pays développé à un pays tiers en développement. Malheureusement, la règle n'entre dans aucun contexte spécifique comme celui qu'offre le SGP dans le cas de l'article 21. Néanmoins, l'esprit dont s'inspire l'article 21 peut servir de guide dans le cas présent. Une formule calquée sur celle du paragraphe 121 du rapport permettrait certainement de connaître les opinions des gouvernements, et la suggestion de M. Reuter, si elle était retenue, pourrait donner lieu à un débat utile à la Sixième Commission.

52. Il convient de souligner que le volume du commerce entre pays en développement n'est pas aussi faible que le Rapporteur spécial semble le suggérer. Bien qu'il ne représente qu'une fraction infime du chiffre mondial, il s'accroît précisément du fait de la détérioration des termes de l'échange avec les pays industrialisés. Le Brésil, par exemple, a fortement accru ses exportations d'articles manufacturés à destination des autres pays en développement. Elles représentent maintenant un pourcentage notable de ses exportations, et il en sera certainement encore ainsi à l'avenir.

53. Le mieux serait de chercher à connaître l'opinion de la Sixième Commission en insérant un texte approprié dans le rapport.

54. M. BILGE est lui aussi partisan d'une exception ou d'une clause de sauvegarde en faveur des pays en développement. Tout indique qu'une telle disposition s'impose, mais les avis divergent quant à son libellé. Contrairement au Rapporteur spécial, qui semble considérer que les associations entre pays en développement peuvent nuire à

l'expansion du commerce international, M. Bilge estime qu'elles devraient servir non seulement les intérêts de leurs membres mais aussi ceux des autres Etats. Il n'en veut pour preuve que la CEE. Les associations entre pays en développement devraient susciter de nouveaux échanges et de nouvelles demandes de biens d'investissement.

55. La première solution que préconise M. Bilge consiste à introduire dans le projet une exception en faveur des pays en développement qui s'unissent par voie d'intégration économique. La deuxième serait de rédiger une formule générale, comme celle que propose le Rapporteur spécial, et de la compléter éventuellement, compte tenu des vues exprimées à la Sixième Commission. La troisième serait de rédiger une clause de sauvegarde sur le modèle de la formule proposée par M. Reuter. La quatrième consisterait à admettre une exception générale, comme l'a proposé M. Hambro. Il est à craindre cependant que, en corrigeant ainsi une injustice du passé, on ne crée un jour une injustice à l'égard des pays développés.

56. Quant aux difficultés que le Rapporteur spécial a mises en évidence dans son rapport, elles ne devraient pas être insurmontables. En particulier, l'expression « pays en développement » a déjà été souvent utilisée, et ne devrait pas donner lieu à controverse. S'il est vrai que la Commission n'a pas à entrer dans les questions économiques, elle ne peut cependant faire totalement fi de la réalité.

57. M. YASSEEN souligne que l'internationalisation de la lutte en faveur du développement est relativement récente. C'est surtout avec les travaux de la CNUCED qu'elle a pris corps. Tout d'abord, on a considéré que l'aide des pays nantis était indispensable pour lutter contre le sous-développement. Plusieurs remèdes ont été proposés, et notamment l'instauration d'un système généralisé de préférences non discriminatoires et non réciproques. Toutefois, ce système n'a pas très bien fonctionné, comme l'a constaté la CNUCED à plus d'une reprise. Ensuite, on a pensé que les Etats en développement eux-mêmes pouvaient faire quelque chose pour améliorer leur situation, et on leur a recommandé de coopérer entre eux. Cette coopération a eu certains résultats, comme l'a signalé M. Sette Câmara.

58. Dans le projet d'articles, la Commission a tenu compte du système généralisé de préférences applicable aux relations entre pays nantis et pays en développement. Elle ne saurait passer sous silence la coopération entre pays en développement, que des instances internationales comme la CNUCED ont vivement recommandée. Après avoir fait une exception en faveur du SGP, elle doit en faire une en faveur de la coopération entre pays en développement, vu que celle-ci peut donner des résultats encore plus efficaces que ceux du SGP.

59. Quant à la procédure à suivre, la Commission peut soumettre à l'Assemblée générale soit le libellé proposé par le Rapporteur spécial, soit celui qu'a proposé M. Reuter, et qui présente l'avantage de viser toutes les mesures possibles en faveur de la lutte contre le sous-développement.

60. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, se déclare d'accord avec les membres de la Commission qui souhaitent que le problème soit porté à l'attention de la Sixième Commission. Il aurait préféré la formule employée dans le rapport du Rapporteur spécial,

^o Pour le texte de l'article 16, voir *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 165, doc. A/10010/Rev.1, chap. IV, sect. B.

mais est prêt néanmoins à accepter la suggestion de M. Reuter. M. Sette Câmara a souligné à juste titre que l'esprit dont s'inspire l'article 21 devrait guider la Commission dans la solution des problèmes complexes actuellement à l'étude. Le Rapporteur spécial n'est pas favorable à l'inclusion dans le projet d'un article parallèle à l'article 21, mais, avec une objectivité louable, il a rédigé un commentaire très documenté destiné à servir de base à un échange de vues à la Commission.

61. Il convient de ne pas oublier que certaines règles ont un caractère provisoire. M. El-Erian pense au Chapitre XI de la Charte : à de très rares exceptions près, les anciens territoires non autonomes ont maintenant accédé à l'indépendance politique. Il faut espérer aussi que les pays en développement parviendront bientôt à ce qu'on pourrait appeler un minimum d'égalité économique avec les pays industrialisés. Néanmoins, il est nécessaire d'avoir présente à l'esprit l'observation de M. Hambro, selon laquelle il est indispensable de préserver à tout moment l'unité du droit international.

62. M. USTOR (Rapporteur spécial) dit tout l'intérêt qu'il a pris à la discussion qui vient d'avoir lieu. Néanmoins, il faut tenir compte des réalités du commerce international. Les parties à l'Accord général du GATT se sont engagées à s'accorder réciproquement le traitement de la nation la plus favorisée, et la Commission ne doit pas adopter de règles qui soient contraires à celles de l'Accord général ou qui n'aient pas été approuvées par des organes économiques comme la CNUCED. Le Rapporteur spécial est tout à fait partisan de mesures d'aide aux pays en développement, mais l'adoption de règles qui ne seraient pas fondées sur la vie économique de la communauté internationale ne rehausserait pas le prestige de la Commission.

63. M. Ustor ne conteste en aucune façon le droit des Etats de faire partie d'unions douanières. De plus, la suggestion de M. Reuter, jusqu'à un certain point, représente moins que ce qui a été déjà adopté à l'article 21, malgré les lacunes de cet article.

64. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'énoncé suggéré par le Rapporteur spécial (A/CN.4/293 et Add.1, par. 121) et le texte de la proposition de M. Reuter¹⁰ au Comité de rédaction afin qu'il les examine à la lumière de la discussion.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h 30.

¹⁰ Voir ci-dessus par. 36.

1389^e SÉANCE

Lundi 14 juin 1976, à 15 h 10

Président : M. Abdullah EL-ERIAN

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter,

M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, M. Yasseen.

Clause de la nation la plus favorisée (suite) [A/CN.4/293 et Add.1, A/CN.4/L.242]

[Point 4 de l'ordre du jour]

RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter la partie de son rapport qui traite du règlement des différends (A/CN.4/293 et Add.1, par. 132).

2. M. USTOR (Rapporteur spécial) a mentionné dans son rapport, dans la première phrase du paragraphe 132, le fait évident que les questions liées à l'application des clauses de la nation la plus favorisée peuvent donner naissance à des différends internationaux. Il désire maintenant retirer la deuxième phrase de ce paragraphe, le projet d'articles étant considéré comme autonome et très peu apparenté à la Convention de Vienne sur le droit des traités. De l'avis de M. Ustor, il ne convient pas que la Commission adopte des mesures spéciales en vue du règlement de différends relatifs à des clauses de la nation la plus favorisée, les règles générales du droit international, et plus particulièrement l'Article 33 de la Charte des Nations Unies, devant être applicables. Qui plus est, la Commission n'a pas pour pratique d'inclure dans ses textes des dispositions relatives au règlement des différends.

3. M. KEARNEY pense, comme le Rapporteur spécial, que la deuxième phrase du paragraphe 132 du rapport n'est pas appropriée. En revanche, la Commission a parfois inclus des dispositions relatives au règlement des différends dans les projets de conventions qu'elle a établis.

4. Il découle logiquement de l'affirmation contenue dans la première phrase du paragraphe que la Commission doit s'occuper des différends auxquels l'application du projet d'articles pourrait donner naissance. L'article 65 de la Convention de Vienne sur le droit des traités¹ établit la procédure à suivre concernant la nullité d'un traité, son extinction, le retrait d'une partie ou la suspension de l'application du traité. Cependant, le type de différend qui surgit ordinairement à propos d'un traité contenant une clause de la nation la plus favorisée — en d'autres termes, à propos d'un traité commercial revêtant une grande importance pour les deux parties au différend — n'aboutit généralement pas à l'extinction du traité ou à la suspension de son application. Même lorsqu'un Etat considère qu'un de ses ressortissants a été lésé et que l'autre Etat n'interprète pas correctement le traité, il ne tient généralement pas à ce qu'il soit mis fin à celui-ci ou à ce que son application soit suspendue. En conséquence, le système adopté dans la Convention de Vienne n'est pas celui dont l'application est la plus appropriée dans des différends relatifs à une clause de la nation la plus favorisée.

¹ Pour le texte de la convention, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309.