

Document:-
A/CN.4/SR.1495

Compte rendu analytique de la 1495e séance

sujet:
Clause de la nation la plus favorisée

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1978, vol. I

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

rentes positions ont été adoptées à l'égard de cet article. Certains représentants ont estimé que l'article devait être maintenu sous sa forme actuelle, étant donné qu'il représentait le maximum de ce qu'on pouvait faire en faveur des pays en développement. Ce point de vue est partagé par le Rapporteur spécial, qui a conclu dans son rapport, après avoir examiné certaines propositions tendant à ajouter de nouvelles dispositions, qu'il ne serait pas souhaitable de modifier les termes de cet article (A/CN.4/309 et Add.1 et 2, par. 281). D'autres représentants ont estimé que le projet d'article ne devait pas être limité aux questions commerciales, mais devait être étendu à tout système de traitement préférentiel. Il y avait, selon eux, un grand nombre de sujets de coopération internationale, y compris l'aide financière et le transfert des techniques, qui pouvaient être couverts par un article d'une portée plus large. A cet égard, on a fait observer que, logiquement, il fallait modifier l'ordre des exceptions à l'application de la clause, en allant des exceptions générales aux exceptions spécifiques. Ces dernières porteraient sur des questions telles que le trafic frontalier et les facilités accordées aux Etats sans littoral ainsi que sur la question des systèmes généralisés de préférences, qui, en dépit du mot « généralisés », sont limités à des domaines précis.

30. En outre, des propositions ont été soumises par la CEE (A/CN.4/308 et Corr.1 et Add.1, sect. C, sous-sect. 6, par. 6) et par la CEAO (*ibid.*, sect. B). Dans ses observations, la CEAO a dit qu'il serait peut-être souhaitable de libeller cet article en termes plus généraux, sans se référer expressément au système généralisé de préférences, ou de l'élargir en y incluant d'autres formes de traitement préférentiel en faveur des pays en développement. Elle a aussi fait observer que le projet d'article ne mentionnait pas les préférences que les pays en voie de développement s'accordent entre eux.

31. L'article 21 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats indique clairement qu'il faut faire une exception dans le cas des préférences commerciales accordées par des pays en développement à d'autres pays en développement et prévoit également que, dans ces cas-là, les pays en développement ne sont pas tenus d'étendre ces préférences aux pays développés.

32. Compte tenu de ce qui précède, M. Calle y Calle exprime l'espoir que la Commission envisagera d'élargir la portée du projet d'article 21, encore que l'idée sur laquelle il repose soit juste. Il faut également tenir compte des vues exprimées à la Sixième Commission de l'Assemblée générale quant à la nécessité d'inclure d'autres exceptions en faveur des pays en développement. M. Njenga a déjà fait une proposition en ce sens, et le Rapporteur spécial a dit lui-même que de nouveaux articles relatifs aux pays en développement pourraient être introduits, en plus des projets d'articles 21 et 27.

33. M. TABIBI estime qu'il serait très utile que le Secrétaire général de la CNUCED ou, à défaut, le haut fonctionnaire de la CNUCED qui est chargé de la question des préférences soit invité à assister aux

séances de la Commission sur cette question et à faire une déclaration notamment sur les événements importants qui se sont produits depuis 1975. Il propose donc que le secrétariat de la CDI se mette en relation avec le secrétariat de la CNUCED pour voir si cela est possible.

34. M. FRANCIS dit qu'il espère que la suggestion de M. Tabibi ne préjuge pas de la suggestion qu'il a déjà faite lui-même¹⁶ et qui tend à ce que la CNUCED soit invitée à présenter des observations écrites sur le projet d'articles relatif à la clause de la nation la plus favorisée. Il s'agit d'une question délicate, sur laquelle l'Assemblée générale, aussi bien que la Commission, voudra connaître la réaction de la CNUCED.

35. Le PRÉSIDENT dit que le Secrétaire de la Commission fera une démarche en ce sens auprès du Secrétaire général de la CNUCED.

La séance est levée à 13 heures.

¹⁶ Voir 1484^e séance, par. 30.

1495^e SÉANCE

Mercredi 7 juin 1978, à 10 h 5

Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents : M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta.

Clause de la nation la plus favorisée (*suite*) [A/CN.4/308 et Corr.1 et Add.1, A/CN.4/309 et Add.1 et 2, A/CN.4/L.264 à 266]

[Point 1 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (*suite*)

ARTICLE 21 (La clause de la nation la plus favorisée et le traitement conféré dans le cadre d'un système généralisé de préférences)¹ [*suite*]

1. M. SCHWEBEL dit que les objectifs du système généralisé de préférences sont incontestablement légitimes, mais qu'il est permis de se demander s'ils seront effectivement atteints dans la pratique, compte tenu notamment du fait que l'effet de ces préférences est atténué par d'autres dérogations à la clause de la nation la plus favorisée.

2. Plusieurs questions se posent. Par exemple,

¹ Pour texte, voir 1494^e séance, par. 1.

quelle est l'importance des préférences généralisées pour les pays à commerce d'Etat, dans lesquels toutes les importations se font par l'entremise d'un organisme d'Etat? Dans les autres pays, à qui rapportent-elles? Les produits auxquels s'appliquent les préférences peuvent-ils être obtenus à plus bas prix par les consommateurs des pays développés, ou bien les bénéfices sont-ils absorbés par des intermédiaires? Le système n'a-t-il pas tendance à favoriser les plus développés des pays en développement? Et, dans les pays développés, n'est-ce pas aux travailleurs migrants, et non à l'économie dans son ensemble, qu'il impose injustement un effort d'adaptation? La réaction des syndicats ouvriers aux préférences généralisées n'a certainement pas été entièrement positive, aux Etats-Unis d'Amérique en tout cas. Il se pose aussi la question des avantages que les pays en développement retirent d'un tel système. Les salaires ont-ils effectivement augmenté dans les industries intéressées? Le produit de l'augmentation des recettes est-il resté dans le pays et a-t-il été consacré à des investissements productifs? Il ne faut pas non plus oublier que, à mesure que le traitement de la nation la plus favorisée s'étend et que les tarifs douaniers et les obstacles au commerce sont supprimés, la valeur des préférences généralisées diminue d'autant. Il y a donc, dans un sens, opposition entre ces préférences et l'objectif que doit viser l'économie mondiale dans son ensemble, à savoir la libéralisation des échanges.

3. M. Schwebel pense néanmoins qu'il y a des arguments en faveur de l'inclusion d'une disposition relative au SGP dans le projet d'articles. Toutefois, l'article 21 a des défauts. Il aurait notamment pour effet de soustraire au bénéfice des clauses de la nation la plus favorisée les préférences générales accordées aux pays en développement indépendamment du fait qu'elles font ou non l'objet d'une dérogation ou exception, comme en prévoit actuellement le GATT, et d'enlever ainsi à un Etat non bénéficiaire des préférences généralisées tout droit de s'élever, au nom de la clause de la nation la plus favorisée, contre les effets de l'octroi de tarifs préférentiels à un pays en développement. C'est là une grave entorse au régime en vigueur. En effet, la procédure de dérogation du GATT assure une certaine protection aux Etats tiers qui sont bénéficiaires de la clause de la nation la plus favorisée et, en particulier, prévoit que toute partie contractante qui considère qu'un avantage résultant pour elle de l'Accord général a été compromis peut soumettre la question aux parties contractantes pour qu'elles l'examinent et formulent les recommandations appropriées. L'article 21 ne prévoit pas une telle protection. De plus, le fondement juridique du traitement différentiel et plus favorable à accorder aux pays en développement fait actuellement l'objet de négociations commerciales multilatérales.

4. Pour toutes ces raisons, M. Schwebel considère que le projet d'article 21 doit être examiné plus avant et que l'on pourrait envisager d'y inclure une disposition prévoyant un mécanisme qui permettrait de déterminer si les préférences généralisées sont ou non applicables dans tel ou tel cas particulier.

5. M. FRANCIS dit que le projet d'article 21 représente une tentative de développement progressif du droit international. Il contraste donc avec les articles précédents, qui ne font qu'énoncer très classiquement les règles régissant l'application de la clause de la nation la plus favorisée.

6. De l'avis de M. Francis, la Commission ne peut être tenue responsable des imperfections que pourrait présenter le projet d'articles quant au fond, étant donné que nombre des questions en cause ne relèvent pas de sa compétence. Il pense, par exemple, à la réduction progressive des préférences spéciales ou verticales, à la période de dix ans pendant laquelle s'appliquera le SGP, et aux objectifs de celui-ci, qui sont d'augmenter les recettes d'exportation, de favoriser l'industrialisation et de promouvoir la croissance économique — objectifs qui sont, à son avis, bien plus éloignés aujourd'hui que ce n'était le cas lorsque l'idée du SGP a pris naissance. Ces objectifs font toutefois partie intégrante du nouvel ordre économique international. C'est donc au GATT, au Comité spécial des préférences de la CNUCED et à l'Assemblée générale qu'il appartient de décider dans quelle mesure le système devrait ou ne devrait pas devenir permanent ou quasi permanent tant que les pays en développement ne se trouveront pas dans une situation comparable, du point de vue de la concurrence, à celle des pays développés.

7. De plus, il ressort clairement de la deuxième phrase de l'article 26 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats² que l'Assemblée générale estime que le système généralisé de préférences devrait désormais être considéré sous un jour entièrement différent. Tel est, en fait, le raisonnement à la base de la proposition de M. Njenga (A/CN.4/L.266)³, que M. Francis appuie pleinement. En effet, cette proposition tient compte des réalités du monde d'aujourd'hui pour ce qui est des pays en développement ainsi que de l'effort de solidarité que doivent faire les pays développés et les pays en développement pour créer un état de choses plus équitable. De l'avis de M. Francis, la Commission se doit de tenir compte de cette situation et d'aller un peu plus loin en vue d'emporter l'approbation unanime de l'Assemblée générale.

8. En ce qui concerne la procédure, M. Francis suggère, compte tenu du peu de temps dont elle dispose, que la Commission examine l'article 21 et la proposition d'un nouvel article 21 *bis* en même temps que l'article 27 (Rapport entre les présents articles et l'établissement de nouvelles règles de droit international en faveur de pays en développement)⁴, étant donné que ce que vise la proposition de M. Njenga est traité dans le commentaire de l'article 27.

9. Le PRÉSIDENT dit que tout membre qui le souhaite peut, naturellement, se référer au projet d'article 27.

² Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

³ Voir 1494^e séance, par. 25.

⁴ Voir 1483^e séance, note 1.

10. M. DADZIE dit que le projet d'article 21 aborde un problème qui préoccupe depuis longtemps la communauté internationale — à savoir le déséquilibre flagrant entre les pays développés et les pays en développement —, et que la règle qui y est énoncée sera certainement bien accueillie par les pays en développement. Cependant, la réponse apportée par cet article n'est pas complète. La règle posée ne correspond pas aux trois objectifs du système généralisé de préférences énoncés au paragraphe 1 de la résolution 21 (II) de la Conférence de la CNUCED⁵. Elle peut donc être considérée seulement, dans la meilleure hypothèse, comme un pas dans la bonne direction.

11. Plusieurs membres de la Sixième Commission de l'Assemblée générale ont appuyé le projet d'article 21 parce qu'il va dans le sens des efforts que fait la communauté internationale pour corriger le déséquilibre qui existe entre pays développés et pays en développement. Mais ils se sont demandé dans quelle mesure le système devait être généralisé pour que l'exception prévue à l'article 21 lui soit applicable. Nombre d'entre eux ont estimé que la portée de l'article devrait être élargie ou qu'il faudrait rédiger un article supplémentaire prévoyant que la clause de la nation la plus favorisée ne s'applique pas aux préférences que les pays en développement s'accordent les uns aux autres.

12. Il semble que la proposition de M. Njenga remédie aux défauts des diverses propositions qui ont été précédemment soumises à ce sujet et sur lesquelles le Rapporteur spécial a appelé l'attention — sauf, peut-être, en ce qui concerne la question de la définition d'un pays en développement. Toutefois, c'est là un point dont la Commission n'a pas à se soucier. L'absence d'une telle définition ne posera pas vraiment de difficultés dans la pratique; en effet, il ne viendrait à l'idée de personne que, au titre du texte proposé par M. Njenga, un pays en développement puisse conférer des préférences à un pays développé. De l'avis de M. Dadzie, il ne faut pas laisser des imprécisions de caractère théorique arrêter la marche du progrès. La Sixième Commission de l'Assemblée générale attend une solution analogue à celle que propose M. Njenga. Non seulement cette proposition apportera la preuve que la CDI s'intéresse de près à la situation des pays en développement, mais elle contribuera aussi à la solution de leurs problèmes économiques. M. Dadzie recommande donc que la Commission renvoie le projet d'article 21 et la proposition de M. Njenga (A/CN.4/L.266) au Comité de rédaction.

13. M. TABIBI dit que l'idée d'un système généralisé de préférences sans réciprocité ni discrimination a été inspirée par le désir de remédier à la pauvreté et de réduire l'écart entre les pays riches et les pays pauvres. C'est l'un des nombreux plans qui ont été conçus pour soutenir les économies des pays les plus

faibles et écarter l'application de la clause de la nation la plus favorisée. Vouloir soumettre les pays développés et les pays en développement aux mêmes règles en matière de commerce reviendrait à exercer implicitement une discrimination contre ceux des membres de la communauté internationale qui sont faibles.

14. Les deux tiers des populations qui constituent cette communauté internationale vivent en Asie, en Afrique et en Amérique latine, et leur apport aux grandes cultures, civilisations et religions du monde, pour ne rien dire de la fraternité humaine, a été considérable. Pourtant, les populations de ces pays vivent dans le dénuement, en proie à la faim et à la maladie. Les problèmes économiques du monde ne font que s'accroître, et la survie de l'espèce humaine est compromise. L'explosion démographique menace de solliciter outre mesure les ressources de la terre. Les superpuissances semblent incapables de stopper ou de stabiliser la course aux armements, dont le coût est passé en vingt ans de 200 milliards à 400 milliards de dollars par an. Une fraction de cette somme suffirait pour guérir une bonne partie des maux du monde en développement.

15. A l'opposé, les pays nantis jouissent d'une prospérité sans précédent, et le seul souci de leurs populations est d'améliorer leur niveau de vie déjà élevé, cependant que dans d'autres pays des millions de jeunes sont sans emploi et assistent impuissants aux ravages produits sur les membres de leur propre famille par les effets souvent fatals de la maladie et de la malnutrition.

16. C'est pour résoudre ces problèmes qu'a été réunie la première Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, et c'est avec de grands espoirs que les représentants du tiers monde y ont assisté. Tous étaient convaincus que le principe des préférences générales sans réciprocité ni discrimination résoudrait les problèmes du monde en développement, qui pourrait alors voir s'éloigner à jamais la pauvreté, la faim et le sous-développement. Les représentants des grandes puissances, qui s'étaient d'abord opposés au plan, ont fini par s'y rallier lorsqu'ils se sont rendu compte qu'il avait l'appui du tiers monde tout entier. A la deuxième session de la Conférence de la CNUCED, le principe du traitement préférentiel pour les exportations de produits manufacturés et d'articles semi-finis a été accepté dans la résolution 21 (II) et le Comité spécial des préférences a été créé. Toutefois, les espoirs qui avaient été mis dans le plan ne se sont pas réalisés : pour des raisons d'ordre politique et autres, il n'avait pas fonctionné de la manière envisagée et, parfois, s'était même révélé préjudiciable pour un pays tiers en développement. Tel avait été, par exemple, le cas en 1963 lorsque la CEE avait accordé des préférences à plusieurs pays africains. En tout état de cause, ce que voulaient les pays du tiers monde, c'était des préférences pour leurs produits de base, alors que c'était des préférences pour leurs produits finis et leurs articles semi-finis qui leur avaient été offertes.

⁵ Voir *Annuaire... 1976*, vol. II (2^e partie), p. 55, doc. A/31/10, chap. II, sect. C, art. 21, par. 3 du commentaire.

17. Cependant, le système n'a pas été entièrement inutile. L'Union soviétique a été le premier pays à adopter un système unilatéral de franchise en faveur des importations en provenance de pays en développement, qui était applicable à tous les produits. Par la suite, l'Australie, la Hongrie et les Etats-Unis d'Amérique ont aussi adopté des systèmes préférentiels. Le schéma annoncé en 1971 par la CEE concernait essentiellement les produits manufacturés et semi-finis. A la section I, paragraphe 8, de sa résolution 3362 (S-VII) [Développement et coopération économique internationale], adoptée à sa septième session extraordinaire, en septembre 1975, l'Assemblée générale a recommandé que le système ne prenne pas fin au terme de la période de dix ans initialement envisagée, ce qui témoigne de son utilité dans un domaine limité.

18. Les pays du tiers monde ont pris conscience du fait qu'ils devaient coopérer entre eux, et ils s'accordent désormais des préférences les uns aux autres sur une base régionale, sous-régionale et bilatérale. Il est vrai que ces échanges ne représentent qu'une petite partie du commerce mondial, mais ils sont néanmoins extrêmement importants pour certains pays. Par exemple, un tiers du commerce extérieur de l'Afghanistan — l'exportation de fruits secs et de fruits frais — se fait avec le sous-continent indien. Ce commerce existe depuis des siècles, et il est essentiel qu'il continue sans restrictions. C'est dans cette idée que la Déclaration de Kaboul⁶, adoptée en décembre 1970 à la Réunion du Conseil des ministres pour la coopération économique en Asie (où M. Tabibi était président du Comité de rédaction), a préconisé la coopération régionale en matière de préférences.

19. Compte tenu de toutes ces considérations, M. Tabibi appuie vivement la proposition de M. Njenga, qu'il propose de renvoyer avec le projet d'article 21 au Comité de rédaction. Il est opposé à toute définition des expressions « pays développés » et « pays en développement » étant donné les nombreux éléments qui entrent en jeu et les différences qui existent dans les deux groupes. L'Organisation des Nations Unies a ses propres critères : mieux vaudrait s'en tenir là.

20. M. REUTER précise que, en tant que membre de la Commission siégeant à titre individuel, les vues qu'il exprime ne sont pas celles du Gouvernement français et encore moins celles des Communautés européennes. Personnellement, il attache une importance primordiale à la Charte des droits et devoirs économiques des Etats.

21. Les articles 21 et 21 *bis* sont acceptables, sous réserve de corrections rédactionnelles. Il conviendrait notamment de s'y référer expressément à la Charte des droits et devoirs économiques des Etats. Quant aux jugements de valeur formulés au sujet du système généralisé de préférences, M. Reuter y souscrit

entièrement. Ce système est une plaisanterie qui n'a bénéficié, en définitive, qu'à six ou sept Etats. Il est certain que la CEE n'est pas à la hauteur de sa tâche. Cependant, elle fait beaucoup plus que ne feraient ses membres isolément et que ne font certaines grandes puissances.

22. Bien qu'un peu tardivement, M. Reuter tient à exprimer des doutes sur la méthode de travail de la Commission. Les articles 21 et 21 *bis* énoncent des principes largement admis. Personne ne conteste que le SGP justifie une dérogation à l'application de la clause de la nation la plus favorisée et que les pays en développement peuvent conclure entre eux des accords préférentiels que les Etats bénéficiaires d'une clause de la nation la plus favorisée ne peuvent pas invoquer. En adoptant des articles de ce genre, la Commission semble appliquer la méthode du « coup par coup », qui consiste à envisager une exception après l'autre. On peut se demander si, ce faisant, elle réussira à couvrir toutes les exceptions existantes. Néanmoins, si la Commission persévère dans cette méthode, M. Reuter présentera un projet d'article rédigé comme suit (A/CN.4/L.265) :

« Article 21 ter. — La clause de la nation la plus favorisée et le traitement conféré dans le cadre des accords sur les produits de base »

« Un Etat bénéficiaire n'a pas droit, en vertu d'une clause de la nation la plus favorisée, au traitement conféré par un Etat concédant en vertu d'un accord ouvert à l'ensemble des Etats membres de la communauté internationale, conclu sous les auspices des Nations Unies ou d'une institution à vocation universelle de la famille des Nations Unies et ayant pour objet le régime économique d'un produit de base, si l'octroi du bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée est contraire à l'objet et au but d'un tel accord. »

puis d'autres projets d'articles, dont l'un concernera les unions douanières et les zones de libre-échange.

23. En procédant ainsi « coup par coup », la Commission donne l'impression de ne pas se tourner vers l'avenir. Certes, l'article 27, selon lequel les articles du projet ne préjudicient pas à l'établissement de nouvelles règles de droit international en faveur de pays en développement, ouvre une porte sur l'avenir mais, en réalité, cette disposition ne contient que des promesses illusoires. Mieux vaudrait renoncer à cette disposition et rédiger un texte plus concret. A cet effet, M. Reuter croit qu'on peut se fonder sur la Charte des droits et devoirs économiques des Etats et sanctionner, au regard des effets de la clause de la nation la plus favorisée, les principes énoncés dans cet instrument. Il propose le texte suivant (A/CN.4/L.264) :

« Article A. — La clause de la nation la plus favorisée et le traitement conféré conformément à la Charte des droits et devoirs économiques des Etats »

« Un Etat bénéficiaire n'a pas droit, en vertu d'une clause de la nation la plus favorisée, au trai-

⁶ Déclaration de Kaboul sur la coopération et le développement économique en Asie (E/CN.11/961).

tement conféré par un Etat concédant en vertu d'un accord conforme à la Charte des droits et devoirs économiques des Etats si l'octroi du bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée est contraire à l'objet et au but d'un tel accord et

« a) si cet accord est ouvert à l'ensemble des Etats membres de la communauté internationale et conclu sous les auspices des Nations Unies ou d'une institution à vocation universelle de la famille des Nations Unies; ou

« b) si la conformité de cet accord aux principes de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats est soumise à l'examen d'un organe des Nations Unies ou d'une institution à vocation universelle de la famille des Nations Unies. »

24. Le but de cet article est de prévoir une exception à l'application de la clause de la nation la plus favorisée dans certaines conditions bien déterminées : il faut que l'octroi du bénéfice de la clause soit contraire à l'objet et au but d'un accord conforme à la Charte des droits et devoirs économiques des Etats. On songe d'abord aux accords relatifs aux produits de base, qui peuvent contenir des clauses quantitatives conclues dans un esprit universel. Il est manifeste qu'un Etat tiers ne saurait réclamer le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée pour obtenir un droit accordé dans le cadre spécifique d'un tel accord. Il est à noter que les accords de ce genre intéressent non seulement les pays développés mais aussi les pays en développement. D'ailleurs, plusieurs articles de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats leur accordent beaucoup d'importance. D'autres catégories d'accords, comme ceux qui concernent la coopération et la technologie, peuvent soulever le même genre de problèmes que les accords relatifs aux produits de base. Dans tous les cas, l'intérêt de la communauté internationale doit l'emporter sur les intérêts particuliers.

25. L'article proposé par M. Reuter contient deux garanties sous forme d'une alternative. Il faut que l'accord en question soit ouvert à l'ensemble des Etats membres de la communauté internationale et qu'il ait été conclu sous les auspices de l'ONU ou d'une institution à vocation universelle de la famille des Nations Unies. Si tel n'est pas le cas, il faut que la conformité de l'accord aux principes de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats soit soumise à l'examen d'un organe de l'ONU ou d'une institution à vocation universelle de la famille des Nations Unies. A propos de cette dernière condition, M. Reuter souligne qu'il n'existe pas actuellement de définition des pays en développement, ainsi que le Rapporteur spécial l'a dûment indiqué. De même que, dans le système généralisé de préférences, les Etats qui accordent les préférences peuvent déterminer quels pays y ont droit, les pays en développement, lorsqu'ils s'accordent des avantages mutuels, doivent être libres de déterminer les pays qu'ils considèrent comme étant en développement. Or, certains Etats sont considérés comme des pays en développement par certaines organisations tandis que d'autres ne leur reconnaissent pas ce statut. C'est en raison du risque

d'anarchie qui en découle que M. Reuter a prévu une procédure d'examen. Comme il croit à la bonne foi et à l'utilité des organisations internationales, il s'en remet à l'examen d'un organe des Nations Unies ou d'une institution à vocation universelle de la famille des Nations Unies.

26. M. SUCHARITKUL souscrit aux vues exprimées par le Rapporteur spécial lorsqu'il a présenté l'article 21, à la séance précédente.

27. En ce qui concerne l'article 27, M. Sucharitkul estime, comme M. Reuter, que cette disposition ne présente pas d'utilité sous sa forme actuelle. Il faut que la Commission rédige des dispositions plus positives.

28. S'il est vrai, ainsi que M. Njenga l'a fait observer à la précédente séance, que l'exception en faveur du SGP n'est pas toujours satisfaisante ni suffisante, étant donné que l'application du système tend à être arbitraire et à ôter toute chance de négociation, cette exception constitue néanmoins un minimum, et elle est par conséquent indispensable. C'est pourquoi M. Sucharitkul approuve le contenu de l'article 21, compte tenu des précisions apportées par le Rapporteur spécial.

29. L'article 21 *bis* proposé par M. Njenga (A/CN.4/L.266) répond à une nécessité. Si cette disposition était légèrement remaniée, elle pourrait aussi couvrir le cas de l'ANASE. Il conviendrait, en outre, d'y remplacer l'expression « arrangements bilatéraux ou régionaux » par « arrangements de coopération bilatéraux ou régionaux », pour éviter toute confusion avec les accords régionaux dont il est question aux Articles 52, 53 et 54 de la Charte des Nations Unies et qui sont d'une tout autre nature.

30. Quant à la distinction entre Etats développés et Etats en développement, il est certain qu'elle n'est pas encore établie juridiquement. Il existe néanmoins d'abondants critères qui permettent de ranger un Etat dans l'une ou l'autre catégorie. On peut recourir, par exemple, aux critères financiers, comme le revenu national par habitant, en usage au FMI et à la Banque mondiale. Grâce à ces critères, on peut distinguer divers stades de développement. Un Etat peut alors passer d'une catégorie à l'autre, comme l'Espagne, qui a récemment été considérée comme un pays développé à la Conférence sur la coopération économique internationale (dite « Conférence Nord-Sud »). Parmi les autres critères utiles, M. Sucharitkul mentionne l'alphabétisation, la situation sanitaire, la natalité et la longévité. Il souligne que ce n'est pas à la Commission de décider dans quelle catégorie se rangent les Etats, mais aux Etats souverains eux-mêmes. Ce qui importe, c'est de permettre aux pays en développement de se développer en échappant, au besoin, au jeu de la clause de la nation la plus favorisée, conformément à l'esprit de l'article 27.

31. M. JAGOTA dit que, comme tous les membres de la Commission le savent, un mouvement se dessine maintenant au sein de l'Organisation des Nations Unies en vue de refondre et de développer le droit international dans le domaine des relations

économiques internationales. Aux termes de son statut, la Commission a pour tâche non seulement de codifier le droit international mais aussi de promouvoir son développement progressif. C'est là un fait dont, comme l'espère M. Jagota, la Commission tiendra compte lors de l'examen de toutes les questions dont elle est saisie, et un fait que M. Jagota s'est efforcé d'avoir présent à l'esprit lorsqu'il a présenté des observations au sujet du projet d'articles en 1976, alors qu'il était représentant du gouvernement de son pays à la Sixième Commission. En examinant la clause de la nation la plus favorisée dans le cadre du droit des traités ou des droits et obligations des Etats tiers, la CDI a en fait adopté une méthode très sage et progressiste. Elle a pris en considération les tendances du monde moderne et, en codifiant le droit traditionnel relatif à la clause, elle a aussi attiré l'attention sur son application dans le développement des relations économiques internationales. L'article 21, l'article 21 *bis* qui a été proposé et l'article 27 revêtent une extrême importance, et doivent être examinés avec tout le soin et toute l'impartialité voulus.

32. Le Rapporteur spécial a retracé l'évolution de la situation depuis 1964, mais la question se pose de savoir pourquoi un article particulier devrait se rapporter exclusivement aux échanges et au commerce alors qu'on a donné à la clause de la nation la plus favorisée une portée beaucoup plus large aux fins de l'ensemble du projet. La difficulté vient de ce que la question est examinée dans le cadre de la pratique des Etats ainsi que dans le cadre des travaux d'organismes spécialisés. En conséquence, si l'article 21 traite de la clause uniquement sur le plan commercial, ce qui n'est pas spécifiquement mentionné dans le texte de l'article, il faut espérer que tous les membres de la Commission se familiariseront avec les travaux effectués par la CNUCED, par le GATT, et plus particulièrement par son Groupe «Cadre juridique».

33. La notion fondamentale de système généralisé de préférences a subi de profondes modifications. A l'origine, ce système a été conçu en tant que système autonome et sélectif de préférences accordées par les pays développés aux pays en développement. Mais ce système est temporaire, il n'a pas force obligatoire, il a été établi pour une période de dix ans seulement, et, pour qu'il fonctionne, il faut même prévoir une dérogation aux obligations internationales énoncées dans l'Accord général du GATT. Le Groupe «Cadre juridique» cherche à en faire un système permanent qui ne constitue pas une dérogation au fonctionnement de la clause. En d'autres termes, ce système constituerait une exception reconnue qui n'aurait pas besoin de dérogation expresse dans chaque cas concret d'application.

34. On a en outre souligné que le système devait être sans réciprocité ni discrimination, de manière que l'autonomie des parties lors de l'application du système ne signifie pas qu'elles ont le droit de déterminer ce qu'est un pays en développement — à savoir le droit de prendre une décision discriminatoire. On ne peut invoquer un tel droit en se conten-

tant d'affirmer qu'il est impossible de donner une définition de «pays en développement». Autrement, le choix fait par le pays donneur deviendrait arbitraire; il serait fondé sur de nombreuses considérations tant politiques qu'économiques, et l'on trouverait toujours des justifications pour prendre des décisions discriminatoires à l'égard des pays en développement. L'autonomie des pays développés doit s'exercer non lors du choix du bénéficiaire, mais lors du choix du niveau des préférences, et une fois que les produits de base ou les produits présentant un intérêt pour les pays en développement dans leur ensemble ont été insérés dans la liste des préférences, les pays développés ne doivent faire de distinction ni entre les produits ni entre les pays auxquels les préférences sont accordées.

35. Il ne ressort pas immédiatement du texte de l'article 21 que les mots «système généralisé de préférences» doivent être interprétés comme se référant exclusivement aux échanges et au commerce, et il faudrait l'indiquer clairement dans le commentaire ou de toute autre manière que le Comité de rédaction jugera appropriée. Le texte tient compte de la considération selon laquelle le système ne devrait pas être limité dans le temps et doit être considéré comme une exception reconnue au fonctionnement de la clause de la nation la plus favorisée. En revanche, le passage «un système généralisé de préférences établi par ledit Etat concédant» soulève des difficultés, car il ne tient pas compte de l'élément de non-discrimination et ne limite pas le pouvoir discrétionnaire de l'Etat concédant. Il serait bon que le Comité de rédaction envisage d'insérer les mots «non discriminatoire» après les mots «un système généralisé de préférences». De même, le début de l'article devrait être remanié et se lire «un Etat bénéficiaire développé».

36. S'agissant de la question soulevée par le Rapporteur spécial au sujet des mots «système généralisé de préférences», des suggestions concrètes ont été faites à la Sixième Commission, et M. Jagota appuie l'idée d'utiliser une formule plus large, telle que «traitement différencié et plus favorable». Il convient de souligner que le fait qu'il n'y a pas de définition du pays en développement ne doit pas conduire les Etats développés à prendre des décisions arbitraires et discriminatoires. Même en l'absence d'une telle définition, l'article 21 peut être interprété et appliqué dans l'esprit dans lequel il a été rédigé. Il en est de même de l'article 21 *bis*, que M. Jagota approuve pour les raisons si bien énoncées par M. Njenga. L'article proposé est tout à fait en accord avec l'évolution récente de la pratique des Etats et du droit international dans le monde moderne.

37. Le Comité de rédaction pourrait aussi examiner la question de savoir si l'exception au fonctionnement de la clause que doivent constituer les préférences commerciales entre pays en développement devrait également s'appliquer dans le cas d'arrangements bilatéraux. De l'avis de M. Jagota, une telle approche pourrait soulever des difficultés en ce qui concerne la juste notion de traitement de la nation la

plus favorisée et entraîner une extrême diversification et beaucoup de confusion dans le droit relatif à cette question. Il serait préférable que l'exception figure dans les arrangements régionaux ou même globaux, le mot « globaux » signifiant que toutes les régions du monde pourraient y participer. Cependant, dans l'un ou l'autre cas, les parties seraient des pays en développement et non des pays développés.

38. Enfin, il faudrait que les membres de la Commission disposent de plus de temps pour réfléchir à l'importante proposition de M. Reuter concernant la question de méthode et également l'exception qu'il propose concernant les accords relatifs aux produits de base (A/CN.4/L.265). Il est évident qu'il faudrait alors énumérer de nombreuses exceptions, et si l'exception que M. Reuter a à l'esprit n'est pas d'application générale, elle pourrait probablement être couverte par les dispositions de l'article 26.

39. M. EL-ERIAN dit que la Commission est engagée dans l'un de ses plus importants débats. Avec la conscience dont elle fait traditionnellement preuve, elle examine un article qui soulève un certain nombre de questions fondamentales dans les domaines de la théorie juridique et de la méthodologie. Les divergences d'opinion exprimées par ses membres ne sont pas fondées sur une idéologie ou sur des vues politiques, mais sur une saine divergence de conceptions. Bien qu'elle soit un organe subsidiaire de l'Assemblée générale et qu'elle puisse régler les questions par un vote majoritaire, la Commission a toujours cherché à parvenir à ses conclusions sur la base d'un consensus.

40. La question a été posée de savoir si la Commission ne contribuerait pas en fait à une fragmentation du régime général du droit international en élaborant un certain nombre de règles applicables à une certaine catégorie d'Etats seulement. Il est certain que la tâche de la Commission consiste à élaborer des règles du droit des nations qui soient universellement applicables — bien que cette tâche devienne de plus en plus difficile, puisque la communauté des nations n'est plus formée par un petit groupe homogène d'Etats. En raison des mouvements d'indépendance, le nombre des Etats a plus que quadruplé dans le monde, et le problème qui se pose actuellement est de préserver le régime général du droit international, tout en tenant compte du fait qu'une nouvelle communauté internationale s'est constituée.

41. Les fondements solides du droit positif international sont le point de départ des travaux de la Commission, mais il ne faut pas oublier que ces travaux ont un autre objectif, qui est de promouvoir le développement progressif du droit international. Par exemple, en ce qui concerne le projet d'articles sur la responsabilité des Etats, certains ont soutenu que les résolutions de l'Assemblée générale citées dans le commentaire de l'article 19 (Crimes et délits internationaux)⁷ ne constituaient pas du droit positif inter-

national, mais le Rapporteur spécial chargé de la question a cité ces résolutions en tant qu'indications de la direction dans laquelle le droit international se développait ou devait se développer. Le droit international n'a pas seulement pour objet les droits et devoirs politiques des Etats : il englobe maintenant des questions telles que le développement économique, la création de conditions économiques et sociales propres à assurer la paix et la sécurité internationales, l'égalité souveraine des Etats — en d'autres termes les principes et les objectifs de l'ordre international que l'ONU essaie d'établir depuis sa création.

42. Bien des années ont passé depuis les travaux qui ont conduit à un projet de déclaration des droits et des devoirs des Etats qui ne tenait compte que de considérations d'ordre politique. La communauté internationale parle maintenant de droits et devoirs économiques des Etats, de solidarité et de coopération. Comme le Rapporteur spécial l'a indiqué dans son rapport (A/CN.4/309 et Add.1 et 2, par. 255), un certain nombre de représentants à la Sixième Commission ont approuvé l'article 21 sous sa forme actuelle du fait qu'il répondait aux efforts déployés par la communauté internationale pour atténuer le déséquilibre flagrant entre pays développés et pays en développement.

43. A ce sujet, M. El-Erian tient à féliciter le Rapporteur spécial de sa présentation détaillée et parfaitement objective de l'article et des observations formulées à ce sujet par les Etats et les organisations internationales et de sa volonté d'examiner toute suggestion qui pourrait répondre aux vues exprimées à la Sixième Commission.

44. La question qui se pose maintenant est celle de savoir s'il y a lieu ou non d'élargir l'article 21 et d'y mentionner d'autres formes de traitements préférentiels en faveur des pays en développement, en particulier les préférences que s'accordent mutuellement ces pays. Elargir la portée de l'article 21 soulèverait certainement des difficultés. On a parlé de l'absence de définition de la notion de pays en développement, et il faut bien admettre qu'il n'est pas possible d'établir dans chaque cas une distinction entre pays développé et pays en développement. Néanmoins, cette notion existe et, bien qu'elle n'ait pas été définie exactement ou qu'elle ne soit pas encore fondée sur un critère précis, la Commission ne doit pas craindre de l'admettre. De nombreux pays ont formulé des réserves à l'encontre des dispositions de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, mais personne n'a contesté le nouvel ordre juridique et économique international. Le projet doit tenir compte de ces changements fondamentaux, et c'est pourquoi M. El-Erian approuve entièrement l'article 21 *bis* proposé par M. Njenga.

45. Il faut naturellement un peu plus de temps pour étudier la proposition de M. Reuter (A/CN.4/L.264), et M. El-Erian présentera des observations à ce sujet à un stade ultérieur des débats.

⁷ *Annuaire... 1976*, vol. II (2^e partie), p. 98 et suiv., doc. A/31/10, chap. III, sect. B, sous-sect. 2, art. 19, par. 25 et suiv. du commentaire.