

Document:-
A/CN.4/SR.1496

Compte rendu analytique de la 1496e 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>)*

1496^e SÉANCE

Jeudi 8 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. ŠAHOVIĆ dit que le débat a mis en lumière les problèmes posés par les articles 21¹ et 27² et a montré la nécessité d'adapter l'application de la clause de la nation la plus favorisée aux besoins des pays en développement. A son avis, la Commission se trouve en présence de trois catégories de problèmes : les problèmes évoqués par les Etats et les organisations dans leurs observations écrites et orales ; les problèmes résultant de l'évolution générale qui s'est produite dans les domaines politique, économique et juridique depuis l'adoption du projet d'articles en première lecture ; les problèmes d'ordre rédactionnel posés par les articles 21 et 27.

2. En ce qui concerne la première catégorie de problèmes, M. Šahović note que la plupart des Etats ont approuvé, en principe, la formulation des articles 21 et 27 et l'orientation générale adoptée à cet égard par la Commission. Mais ils ont généralement insisté, dans leurs observations, sur la nécessité de régler les problèmes découlant de la tendance à organiser de manière plus systématique la coopération entre les Etats en développement dans le domaine économique et, plus particulièrement, dans le domaine commercial. C'est là, de l'avis de M. Šahović, la principale tâche assignée à la Commission par les Etats.

3. En ce qui concerne l'évolution générale intervenue depuis l'examen du projet en première lecture, M. Šahović fait observer, d'une part, qu'on a beaucoup insisté, de divers côtés, sur les insuffisances du système généralisé de préférences, auquel on a reproché de ne pas offrir de garanties permanentes aux pays en développement. On a essayé de pallier ces insuffisances en recherchant d'autres moyens de

satisfaire les besoins des pays en développement, et l'on a procédé notamment, dans le cadre du GATT, à des négociations tendant à établir un nouveau système différencié de préférences. M. Šahović estime, à cet égard, que M. Reuter a eu raison de souligner à la précédente séance l'importance des accords internationaux sur les produits de base. Il n'ignore pas les réserves concernant la valeur juridique de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats³, mais il estime que, puisque la Commission fait ici œuvre de développement progressif, c'est dans le cadre juridique défini par cette charte qu'elle doit chercher des solutions acceptables pour toutes les catégories d'Etats.

4. M. Šahović fait également observer que, dans la voie de l'élaboration d'un nouvel ordre économique international, jusqu'à présent les résultats concrets sont minces. C'est là une conséquence de la situation économique mondiale, qui se traduit dans le droit international actuel.

5. Compte tenu de ces deux faits, M. Šahović estime qu'en adoptant les articles 21 et 27 en première lecture, la Commission a accompli un effort louable et a montré qu'elle était capable de résoudre les problèmes posés par l'application de la clause de la nation la plus favorisée aux pays en développement. Il pense toutefois qu'elle doit faire un pas de plus pour répondre aux vœux des Etats, notamment des Etats en développement, en tenant compte de l'incidence que le développement des relations économiques et commerciales entre pays en développement peut avoir sur l'application de la clause. C'est là, à son avis, une question d'une importance capitale, à laquelle la Commission doit consacrer un article distinct.

6. Quant aux observations d'ordre rédactionnel formulées par les Etats, c'est au Comité de rédaction qu'il appartient d'en tenir compte lorsqu'il reverra le libellé de l'article 21. Il faudrait considérer surtout les observations qui concernent la substance du système généralisé de préférences, telles que celles des Etats-Unis d'Amérique (A/CN.4/308 et Corr.1 et Add.1, sect. A), qui méritent d'être clarifiées plus avant.

7. M. Šahović estime, pour sa part, qu'il faut maintenir l'article 21, mais en le perfectionnant et en l'adaptant à la situation économique actuelle. En effet, malgré ses inconvénients, le système généralisé de préférences existe, et il faut en tenir compte. Mais il ne faut pas donner l'impression que c'est le seul moyen de garantir les intérêts des pays en développement. Il faut également tenir compte des autres problèmes qui se posent. Or, M. Šahović se demande si l'article 27 peut résoudre ces problèmes et répondre à tous les besoins des pays en développement. Il juge cet article trop général et pense qu'il faudrait trouver une solution qui corresponde mieux aux besoins des Etats et aux problèmes posés par l'application pratique de la clause de la nation la plus favorisée. Il approuve donc la proposition de M. Njenga

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

² Voir 1483^e séance, note 1.

³ Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

(A/CN.4/L.266)⁴, qui découle du principe énoncé à l'article 21 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats. Il pense toutefois que le Comité de rédaction, s'il accepte cette proposition, pourrait rédiger l'article 21 *bis* d'une manière qui corresponde mieux à la nature du projet. On peut s'interroger sur la forme à donner à ce nouvel article : doit-il s'agir d'un article de caractère positif, qui énoncerait une règle, ou d'un article de sauvegarde ou d'exception ? Le Comité de rédaction devrait réfléchir à ce problème et proposer à la Commission une solution susceptible de satisfaire la communauté internationale, car ce sont les Etats qui doivent décider en fin de compte.

8. A côté de la formule proposée par M. Njenga, la CDI a le choix entre plusieurs possibilités. M. Reuter a également fait deux propositions (A/CN.4/L.264⁵ et A/CN.4/L.265⁶) très intéressantes, qui méritent de retenir l'attention de la Commission, mais M. Šahović craint qu'elles ne dépassent le cadre du débat, et il se demande si la Commission pourra les accepter sans procéder au préalable à une étude approfondie des différents problèmes qu'elles posent. Il sait que les accords relatifs aux produits de base méritent de retenir l'attention, mais il se demande si ces accords doivent être liés directement à l'application de la clause de la nation la plus favorisée. Peut-être pourrait-on traiter cette question dans le cadre d'une formule plus générale relative au traitement différencié ou préférentiel, car il s'agit principalement d'accords entre des pays exportateurs en développement et des pays importateurs développés.

9. M. Šahović estime, en tout cas, que tous ces problèmes méritent d'être mentionnés dans le commentaire, qui doit être très élaboré et doit répondre aux questions soulevées au cours du débat et aux problèmes posés par l'évolution de la situation mondiale.

10. M. TSURUOKA est en faveur du maintien de l'article 21 tel qu'il est libellé. Il s'agit, à son avis, d'un cas particulier dans le domaine de l'application de la clause de la nation la plus favorisée qui mérite d'être mentionné dans le projet d'articles, car l'utilisation du système généralisé de préférences est assez répandue dans le monde et a une valeur pratique non négligeable. Mais il s'agit de savoir si l'on peut se borner à ne citer que le cas du SGP. En effet, l'article 21, indépendamment de ses mérites, pose la question de la place à accorder, dans l'économie générale du projet, à des situations particulières, sinon exceptionnelles, dans le domaine de l'application de la clause de la nation la plus favorisée.

11. Il faut d'abord reconnaître l'existence de ces situations particulières, qui est un fait indéniable dans la pratique internationale. Ces situations peuvent se répartir en deux catégories : les unes résultent de l'accord intervenu entre les parties au traité qui contient la clause de la nation la plus favorisée,

tandis que les autres naissent de conditions géographiques dans lesquelles la volonté des parties ne joue qu'un rôle secondaire, comme dans le cas du traitement conféré pour faciliter le trafic frontalier et des droits et facilités conférés aux Etats sans littoral.

12. Si les situations particulières relevant de la seconde catégorie sont plutôt limitées en genre, les cas appartenant à la première sont très nombreux, voire illimités, du moins théoriquement. Ainsi, parmi les traités conclus par le Japon avec certains pays étrangers, on peut citer un traité dans lequel les parties sont convenues que la clause de la nation la plus favorisée concernant l'importation et l'exportation de marchandises ne s'applique pas aux avantages accordés aux produits de la pêche nationale. On peut citer également un traité dans lequel les parties sont convenues de différentes catégories d'exception, telles que le consentement mutuel à ce que la clause ne constitue pas un obstacle à l'application des mesures concernant l'importation d'or ou de matières nucléaires ou le commerce des armes. Un autre traité prévoit la non-application de la clause aux mesures prises par les parties pour s'acquitter de leurs obligations en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales et la protection de leurs intérêts vitaux. Un traité peut évidemment stipuler qu'une des parties n'a pas le droit de prétendre aux avantages que l'autre partie a accordés ou accordera aux pays en développement en vertu d'un accord spécifique conclu aux fins du développement économique ou de l'assistance technique.

13. La liste des situations de ce genre est pratiquement infinie. Dans ces conditions, la question se pose de savoir comment tenir compte dans le projet de cette variété infinie de situations. On a dit qu'il y avait deux méthodes possibles. La première, que M. Reuter a qualifiée de méthode du « coup par coup », consisterait à énumérer toutes les hypothèses possibles. La seconde consisterait à régler ces situations par des dispositions générales. M. Tsuruoka pense que la première méthode imposerait à la Commission une tâche trop ardue, la variété des cas étant trop grande, et qu'elle risquerait par ailleurs de l'amener à omettre, par inadvertance, des cas importants à certains égards.

14. Comment la Commission a-t-elle tenu compte des cas particuliers du point de vue de l'application de la clause de la nation la plus favorisée ? Elle a consacré à la deuxième catégorie de situations particulières — c'est-à-dire aux situations où dominent les éléments objectifs — les articles 22 et 23, qui portent sur le traitement conféré pour faciliter le trafic frontalier et sur les droits et facilités conférés à un Etat sans littoral. Quant à la première catégorie de situations, elle ne lui a consacré que l'article 21, qui concerne le système généralisé de préférences.

15. M. Tsuruoka pense qu'il faut maintenir cet article tel quel, sans y ajouter d'article supplémentaire, car la Commission a pris soin d'adopter l'article 26, qui prévoit la « liberté des parties de convenir de dispositions différentes ». Elle a ainsi adopté une solution très habile, car l'article 26 couvre de manière

⁴ Voir 1494^e séance, par. 25.

⁵ Voir 1495^e séance, par. 23.

⁶ *Ibid.*, par. 22.

générale tous les cas possibles, sans en omettre aucun. M. Tsuruoka est donc partisan de maintenir l'article 21 tel qu'il a été adopté en première lecture, étant donné que l'article 26 reconnaît l'existence de situations particulières dans le domaine de l'application de la clause de la nation la plus favorisée et laisse une grande liberté aux parties en leur permettant de limiter la portée de la clause ou de la soumettre à des conditions aussi variées qu'elles le souhaitent.

16. Quant à la proposition de M. Njenga (A/CN.4/L.266), elle est inspirée par le souci légitime de sauvegarder les intérêts des pays en développement et aussi par la crainte que la clause de la nation la plus favorisée ne nuise aux intérêts de ces pays. Cela étant, M. Tsuruoka ne pense pas que l'article 21 ou d'autres dispositions du projet puissent vraiment nuire aux intérêts des pays en développement, car l'article 26 permet aux parties contractantes de façonner la clause de la nation la plus favorisée comme elles l'entendent par voie de traité ou autrement. Un Etat A, qui se considère comme un Etat en développement, peut en effet « accorder des préférences en matière de commerce à d'autres pays en développement conformément à des arrangements bilatéraux ou régionaux », pour reprendre les termes du texte proposé par M. Njenga, sans être tenu de conférer lesdites préférences à l'Etat B, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, lorsqu'il conclut un traité avec un Etat B qu'il considère comme un Etat développé. Rien ne l'interdit dans le projet. Un accord ainsi conclu permet donc à un Etat en développement d'atteindre le but visé dans la proposition de M. Njenga.

17. M. Tsuruoka réserve son opinion au sujet des propositions de M. Reuter (A/CN.4/L.264 et A/CN.4/L.265), qu'il juge très complexes.

18. Sir Francis VALLAT dit que l'article 27 est le point de départ des articles actuellement en discussion. La Commission a pleinement reconnu qu'il fallait prendre en considération les besoins des pays en développement. Nul n'en contestera le principe, et sir Francis estime pour sa part que l'article 27 peut être renvoyé au Comité de rédaction sans attendre.

19. Quant à l'article 21, il a été longuement examiné en première lecture et a été rédigé avec grand soin. Du point de vue du fond, il mérite lui aussi d'être pleinement appuyé. Toutefois, force est de reconnaître que les deux articles relèvent du développement progressif du droit international. De plus, c'est dans le domaine du commerce, des finances et de l'économie qu'évolue maintenant la Commission, et sir Francis soupçonne que certains membres s'y sentent, comme lui, un peu perdus. Il est parfois difficile de saisir les incidences qu'auront pour les Etats les diverses propositions qui ont été faites, les choses n'étant pas toujours ce qu'elles semblent être. Par exemple, un système uniforme de tarifs douaniers pourrait fort bien dissimuler une grave discrimination découlant de la manière dont il est appliqué. C'est pourquoi sir Francis aborde les problèmes qu'étudie actuellement la CDI en toute humilité et sans trop

d'assurance. Il ressort du commentaire que le SGP est un phénomène relativement nouveau et qui n'est pas entièrement stable en soi. Dans leurs interventions, plusieurs membres de la Commission ont laissé percer à son égard un sentiment de scepticisme, voire de mécontentement, qui invite à la prudence. D'ici que le projet d'articles entre en vigueur, il se pourrait donc que le système généralisé de préférences se soit révélé insatisfaisant et qu'il ait disparu.

20. L'article 21 *bis* qui a été proposé (A/CN.4/L.266) va plus loin encore que l'article 21 dans le domaine du développement progressif du droit. Les arguments avancés par M. Njenga sont très valables, mais sir Francis ne peut accepter l'idée que la création de la CEE a abouti à un plus grand protectionnisme douanier. Les barrières douanières de chacun de ses Etats membres auraient été en général plus élevées qu'elles ne le sont actuellement dans le cadre du système unifié de la Communauté, qui fonctionne comme un schéma de préférences généralisées et suit une politique de libéralisation des échanges. En principe, sir Francis est disposé à accepter l'idée qui inspire l'article 21 *bis*. La Commission ne peut d'ailleurs que faire de son mieux lorsque des questions de politique sont en jeu, et elle doit s'acquitter de sa tâche en donnant clairement à entendre qu'elle soumet aux gouvernements ce qu'elle juge être le projet le meilleur pour une situation donnée. C'est en dernière analyse aux gouvernements qu'il appartient de décider si la politique préconisée dans le projet est acceptable.

21. Néanmoins, le libellé de l'article 21 *bis* soulève quelques difficultés, les termes employés supposant un processus d'autosélection qui vont presque à l'encontre des principes de la coopération internationale et du droit international. En effet, la distinction entre pays développés et pays en développement n'est pas nette, et il n'est pas facile d'être absolument sûr qu'à toutes fins utiles, ou à certaines fins seulement, tel Etat est développé ou en développement. Par exemple, des Etats qui se considèrent généralement comme des pays en développement pourraient être classés comme pays développés si la production de pétrole était prise comme critère. Inversement, nombre de pays dits développés ont leurs propres problèmes et connaissent un déclin économique. Il faut aussi reconnaître l'existence de ces pays. Le problème devient très grave lorsque le processus d'autosélection s'ajoute à la notion non définie de « pays développé » et de « pays en développement », car on se trouve alors en présence d'une échelle mobile qui n'est pas digne des normes de rédaction adoptées par la Commission.

22. Les propositions très sensées de M. Reuter (A/CN.4/L.264 et A/CN.4/L.265), qui évitent de faire appel au processus d'autosélection et ont le mérite d'être fondées sur des documents existants — la Charte des droits et devoirs économiques des Etats et les accords sur les produits de base en vigueur —, pourraient régler la question mieux encore peut-être que ne le fait l'assez mince article 21, qui n'est pas vraiment très efficace. L'article 21 *ter* est relativement simple, mais l'article A pose quelques problèmes

d'ordre rédactionnel. Toutefois, ce n'est pas la difficulté de transformer une idée valable en un texte viable qui a jamais arrêté la Commission, et il y aurait lieu d'examiner très attentivement ces propositions.

23. Enfin, sir Francis a souligné — et c'est une vérité fondamentale — que le commerce est une question de coopération. Le commerce qui ne s'exerce que dans un sens mène, à la longue, à un déséquilibre des paiements et à une situation dans laquelle les courants d'échanges se bloquent et finissent par s'interrompre. Le commerce doit, par la force des choses, être réciproque. Par conséquent, la CDI ne contribuerait pas à la réalisation de ses objectifs si, en voulant pourvoir aux besoins des pays en développement, elle créait des problèmes pour les pays développés. Les deux parties du monde ont besoin l'une de l'autre, surtout en matière de commerce. Malheureusement, la Commission a tendance, en ce moment, à ne voir qu'une seule face du problème. C'est en tenant également compte de tous les facteurs en jeu qu'il faut aborder l'ensemble de la question des réserves ou exceptions en ce qui concerne la clause de la nation la plus favorisée.

24. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'il sait gré au Rapporteur spécial de sa présentation orale très détaillée de l'article 21, qui traduit bien l'importance que tous les membres de la CDI attachent au sujet à l'examen. Il a également beaucoup apprécié la déclaration de M. Njenga (1494^e séance), qui a rappelé à la Commission le contexte économique et politique dans lequel le projet doit se situer.

25. Le sujet à l'examen présente de grandes difficultés, en raison de la multiplicité de ses aspects. La plupart des membres de la Commission estiment que la clause de la nation la plus favorisée est un monde en soi, qu'elle a tant d'implications et qu'elle est si condensée sous la forme type qu'elle revêt dans un traité qu'elle a grand besoin d'explications, et que l'internationaliste moyen gagnerait beaucoup à disposer d'une brève série d'articles qui lui serviraient de guide pour pénétrer la nature de cette clause. Toutefois, si la clause elle-même est mûre pour être codifiée, son champ d'application ne l'est certainement pas. La vérité, c'est que, même si la Commission était capable, à un moment donné, de rendre compte exactement du monde des négociations commerciales bilatérales et multilatérales, c'est là un monde qui change constamment. Ce fait est de la plus grande importance, et il faut en tenir compte à tous les stades de l'examen du projet. La Commission cherche à expliquer une clause qui comporte beaucoup d'éléments tacites et qui a, dans la pratique des Etats, une longue histoire; elle perd de vue le cadre moderne dans lequel la clause doit subsister ou disparaître.

26. Il faut aussi se rappeler qu'en dernier ressort presque toutes les règles énoncées dans le projet ont valeur de présomptions. On a eu tendance à établir une distinction entre deux groupes d'articles : les articles 13 à 20, qui ont été considérés en quelque sorte comme des règles d'interprétation et dont on aurait pu dire, lors de la première lecture du projet, qu'ils avaient trait aux « propriétés de la clause », et les arti-

cles 21 à 27, qui traitent des exceptions. Mais ces deux groupes d'articles énoncent simplement des règles supplétives, qui ne limitent pas la liberté conventionnelle des Etats. A tort ou à raison, on est parti du principe que le premier groupe ne comporte pas d'exception tacite. Par exemple, si le traitement national n'est pas expressément mentionné, la clause de la nation la plus favorisée donne droit à ce traitement. Le second groupe d'articles se fonde sur une présomption négative — c'est-à-dire que, par exemple, même si le trafic frontalier n'est pas expressément mentionné, ce trafic doit constituer une exception. De telles règles sont utiles pour ceux qui, à l'avenir, devront rédiger des traités contenant une clause de la nation la plus favorisée comportant des modifications. La clause reste un élément fondamental du droit commercial multilatéral actuel, et même de la philosophie du GATT.

27. Sous sa forme actuelle, l'article 21 traduit l'idée que, dans le monde d'aujourd'hui, les négociations commerciales multilatérales prennent de nombreuses formes, et que la clause ne doit pas limiter, mais favoriser, l'évolution dans ce domaine. Il en va de même de l'article 27, que M. Quentin-Baxter considère en fait comme une sorte d'invite. En d'autres termes, après avoir décrit les propriétés de la clause, le projet affirme ensuite que la clause existe à l'heure actuelle dans le domaine commercial avec tout un ensemble de valeurs différentes, et qu'il appartient à la communauté internationale d'établir à cet égard toutes nouvelles règles jugées souhaitables. Une telle disposition peut être considérée comme un peu désinvolte. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue l'objectif central du projet, qui est de décrire une clause que les parties à un traité sont libres de modifier. Ce faisant, il faut être prudent, car une description exacte, à un moment donné, d'une situation éminemment changeante pourrait nuire à l'évolution en cours. En outre, la Commission est à l'extrême limite de son domaine de compétence. Qui plus est, en prenant position sur les réalités du monde des négociations commerciales multilatérales, elle risque de soumettre ces prises de position aux limitations des articles du projet, qui sont tous dominés par la proposition que les Etats sont libres de conclure entre eux toutes conventions qu'ils jugent bon. Cependant, aucun Etat, s'il accorde quelque valeur aux principes de la coopération internationale, n'a le droit de conclure un accord bilatéral dans lequel il écarterait les principes qui sont en cours de formation dans le domaine des négociations multilatérales et au sein des organismes des Nations Unies. D'un autre côté, la Commission ne peut pas retourner l'argument et prétendre avoir constaté l'existence d'une nouvelle règle de *jus cogens* qui limiterait la liberté de contracter.

28. La seule solution est d'indiquer clairement que la CDI ne s'est pas abusée sur la véritable place qu'occupe la clause dans le monde d'aujourd'hui. Comme le secrétariat du GATT, elle pense que la notion de clause de la nation la plus favorisée continuera à faire partie de la théorie généralement admise

dans les futures négociations commerciales, quelles que soient leurs formes. La Commission doit aussi admettre sans définition les termes « pays développés » et « pays en développement ». Aucun pays n'est plus contrarié que la Nouvelle-Zélande, par exemple, de se trouver classé dans la catégorie des pays développés, car ce pays est extrêmement conscient du fait que son économie repose presque entièrement sur des produits de base et dépend étroitement du commerce international de ces produits. Les choses changeront peut-être, car, comme l'a fait observer sir Francis Vallat, les situations économiques, comme les situations politiques, se font et se défont. La seule certitude qu'on peut avoir quant à l'avenir, c'est que des changements se produiront.

29. M. Quentin-Baxter se rend parfaitement compte qu'il importe d'inclure dans le projet les idées contenues dans le texte proposé d'un article 21 *bis* (A/CN.4/L.266), mais, dans l'intérêt même de la cause si chère au cœur de M. Njenga, l'article ne devrait pas être trop étroitement lié à quelque chose d'aussi fragile que l'utilisation ou la non-utilisation de la clause de la nation la plus favorisée. Il devrait être rédigé de manière à pouvoir être rattaché à la série de présomptions et de règles relatives aux exceptions énoncées dans le projet. Il faut également tenir compte des propositions extrêmement intéressantes de M. Reuter.

30. Il convient que la Commission accorde la place d'honneur à la question des pays en développement et prenne acte des changements très importants intervenus dans le domaine des négociations commerciales multilatérales. Si ces changements représentent une exception à l'application de la clause, cette exception est tout à fait différente, dans son essence, des autres exceptions plus restreintes ou plus spécialisées.

31. M. SCHWEBEL dit que l'article 21 *bis* proposé par M. Njenga (A/CN.4/L.266) est proche, quant au sens, de l'article 21 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, qui se lit comme suit :

Les pays en voie de développement devraient s'efforcer de favoriser l'expansion de leurs échanges mutuels et il peuvent à cette fin, conformément aux dispositions et procédures existantes et en cours d'élaboration des arrangements internationaux pertinents, accorder des préférences commerciales à d'autres pays en voie de développement sans être tenus d'en faire bénéficier aussi les pays développés, étant entendu toutefois que ces arrangements ne doivent pas constituer un obstacle à la libéralisation et à l'expansion des échanges en général.

Contrairement à certaines autres dispositions de la Charte, cet article a recueilli un large appui à l'Assemblée générale, et il serait souhaitable que le texte de la proposition de M. Njenga en suive d'encore plus près le libellé.

32. M. Schwebel juge très intéressantes, quant au fond, les propositions de M. Reuter, qui a vivement recommandé à la Commission de se fonder sur les dispositions de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats pour délimiter le champ d'application de la clause de la nation la plus favorisée, mais le libellé de ces propositions pose quelques problèmes.

33. M. Šahović a fait allusion aux observations que les Etats-Unis ont formulées au sujet du projet d'article 21 (A/CN.4/308 et Corr.1 et Add.1, sect. A), et la Charte des droits et devoirs économiques des Etats peut aussi servir à éclairer le sens de ces observations. De l'avis de M. Schwebel, le Gouvernement des Etats-Unis a voulu souligner que le système généralisé de préférences était aujourd'hui subordonné à certaines sauvegardes, qui sont absentes de l'article 21 tel qu'il est actuellement rédigé et qui devraient être prévues dans le texte. Il ressort des articles de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats relatifs à la clause de la nation la plus favorisée, qui ont été reproduits dans le paragraphe 12 du commentaire de l'article 21, que, selon l'article 18, les pays développés devraient élargir le système de préférences tarifaires généralisées, sans réciprocité et discrimination, en faveur des pays en voie de développement conformément aux conclusions concertées et décisions pertinentes adoptées à ce sujet « dans le cadre des organisations internationales compétentes » — ce qui est clairement une référence à la dérogation prévue par l'Accord général du GATT. Quant à l'article 26, il se réfère aux « préférences généralisées, sans discrimination ni réciprocité, dont les pays en voie de développement doivent bénéficier, sur la base du profit mutuel, d'avantages équitables et de l'octroi mutuel du traitement de la nation la plus favorisée ». Les dispositions des articles 18, 21 et 26 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats ont été rédigées avec très grand soin, et il y aurait lieu d'en tenir pleinement compte et d'en tirer pleinement parti dans le projet d'articles qu'étudie actuellement la Commission.

34. M. Schwebel tient cependant à souligner qu'il n'appuie pas la Charte des droits et devoirs économiques des Etats dans son ensemble, et qu'à son avis la Commission ne devrait pas le faire non plus. C'est une résolution de l'Assemblée générale ayant le caractère d'une recommandation, qui a recueilli un bon nombre de votes négatifs — et dont certains articles en ont même recueilli beaucoup. Elle n'est absolument pas sacro-sainte; elle ne codifie pas le droit international en vigueur, et elle ne peut être considérée comme élément de développement progressif du droit international. A certains égards, elle pourrait même être considérée comme une régression. Elle contient indiscutablement des dispositions contestables, et ses auteurs eux-mêmes ont reconnu qu'ils ont dû renoncer à en faire un élément de codification et de développement progressif du droit international, comme ils en avaient d'abord eu l'intention. En résumé, aux fins du projet d'articles à l'étude, il est juste et souhaitable de s'inspirer des dispositions pertinentes de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, mais la Commission doit se garder de faire plus d'emprunts qu'il n'est nécessaire à ce document en lui-même controversé.

35. M. RIPHAGEN dit qu'il partage l'avis général selon lequel le projet d'article 21 n'est pas satisfaisant.

36. A son avis, la proposition de la CEE visant à

remplacer l'expression « dans le cadre d'un système généralisé de préférences » par « dans le cadre d'un régime préférentiel » (A/CN.4/308 et Corr.1 et Add.1, sect. C, sous-sect. 6, par. 6) présente un grand intérêt. Cette dernière formule est plus générale et couvrirait donc les « autres mesures différentielles » qu'en vertu de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats les pays développés sont vivement engagés à adopter. M. Riphagen n'est pas d'avis qu'une telle modification changerait fondamentalement la nature de la règle, car si la formule « système généralisé de préférences » est devenue un terme technique du commerce international, elle se réfère de toute évidence à un système de préférences tarifaires.

37. M. Riphagen estime qu'il faudrait aussi examiner la question de savoir s'il convient d'ajouter à la fin de l'article 21 la clause figurant dans la première phrase de l'article 18 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, qui se lit comme suit : « conformément aux conclusions concertées et décisions pertinentes adoptées à ce sujet, dans le cadre des organisations internationales compétentes ». De cette manière, on tiendrait compte des vœux exprimés par le GATT dans ses observations à l'effet que c'est dans un cadre institutionnel de consultations et de négociations continues que les difficultés découlant de l'interprétation de ces termes pourraient le mieux être surmontées (*ibid.*, sous-sect. 3, par. 7).

38. M. Riphagen pense aussi que l'idée contenue dans la proposition de M. Njenga (A/CN.4/L.266) devrait être insérée dans le contexte du projet d'articles. Il estime toutefois que le Comité de rédaction devrait examiner cette proposition en vue d'en harmoniser le texte avec celui de l'article 21 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, dont cette proposition découle.

39. Il faudrait également tenir compte de la proposition de M. Reuter selon laquelle les accords sur les produits de base doivent être considérés comme des exceptions à l'égard du traitement de la nation la plus favorisée (A/CN.4/L.265). Ces accords ne s'appliquent évidemment qu'entre les parties et ne peuvent pas être invoqués par un Etat bénéficiaire en vertu de la clause de la nation la plus favorisée.

40. Enfin, M. Riphagen se déclare en faveur du nouvel article A proposé par M. Reuter (A/CN.4/L.264), qui placerait l'exception couverte par l'article 21 dans un cadre institutionnel plus large. Il est persuadé que le Comité de rédaction étudiera à fond cette proposition, car, si elle était acceptée, elle aurait pour effet de mettre le projet d'articles davantage en harmonie avec le droit international existant dans le domaine des échanges et du commerce.

41. M. VEROSTA estime nécessaire un article du genre de l'article 21. L'article 21 *bis* proposé par M. Njenga (A/CN.4/L.266) lui paraît acceptable, mais le texte proposé devrait être conforme aux dispositions de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats. Quant à l'article général proposé par M.

Reuter (A/CN.4/L.264), il se justifie à bien des égards. En effet, l'article à l'examen est le premier de plusieurs articles ayant trait à des exceptions au fonctionnement de la clause de la nation la plus favorisée. La nouvelle disposition proposée a le mérite d'être plus générale que le plus général de ces articles. Le Comité de rédaction devrait néanmoins veiller à donner à chacune des dispositions en question la place qui lui revient, afin qu'elles se présentent dans un ordre logique.

42. Parmi les exceptions à l'application de la clause de la nation la plus favorisée, il en est une qui est admise depuis que cette clause existe et qui n'est cependant pas mentionnée dans le projet : l'exception en faveur des unions douanières. Sans parler des associations modernes d'Etats, comme les communautés européennes, il existe de véritables unions douanières depuis le début du XIX^e siècle. Le Comité de rédaction devrait donc introduire une exception dans le projet, par exemple à l'article 15. En effet, il faut laisser aux pays en développement la possibilité de former des unions douanières avec la certitude qu'ils n'auront pas à pâtir du jeu de la clause de la nation la plus favorisée.

43. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que le projet d'article 21 a été considéré comme l'un des plus importants par l'Assemblée générale, qui l'a bien accueilli.

44. Il est impossible à la Commission de ne pas tenir compte de la situation spéciale dans laquelle se trouvent les pays en développement face aux réalités des relations commerciales modernes, et le traitement privilégié accordé à ces pays pour que l'application de la clause de la nation la plus favorisée n'entraîne pas à leur égard une concurrence déloyale est maintenant une des composantes de la vie internationale. Ce n'est cependant pas à la Commission qu'il appartient d'étudier la nature et les résultats du système généralisé de préférences, sans réciprocité ni discrimination, qui a été approuvé à l'unanimité à la deuxième session de la Conférence de la CNUCED, en 1968. On ne peut nier que ce système soit loin d'atteindre ses objectifs. Il a été critiqué, à juste titre, parce qu'il ne couvrait pas les produits agricoles, qui représentent la principale exportation des pays en développement, et particulièrement des pays les moins développés d'entre eux. Ce système prévoit en outre une série de mécanismes de sauvegarde et de restrictions temporaires qui limitent encore la dimension des résultats atteints. La Commission doit cependant faire en sorte que les progrès réalisés, bien que modestes, soient respectés et préservés dans le projet d'articles. A cet égard, le paragraphe 5 de la Déclaration de Tokyo⁷, qui constitue le fondement des négociations commerciales multilatérales menées dans le cadre du GATT, a introduit un nouveau principe permettant d'assurer aux pays en développement des avantages supplémentaires, à savoir le prin-

⁷ Déclaration des ministres adoptée à Tokyo le 14 septembre 1973 (GATT, *Instruments de base et documents divers*, Supplément n° 20 [numéro de vente : GATT/1974-1], p. 20).

cipe du traitement différencié et plus favorable. Cette nouvelle tendance doit être exprimée dans le projet. La notion de traitement différencié est plus large que celle de traitement différentiel et peut être appliquée à toute une vaste gamme de domaines couvrant la coopération économique entre pays développés et pays en développement.

45. La Sixième Commission de l'Assemblée générale a été saisie d'une proposition visant à remanier le projet d'article 21⁸, mais un consensus s'est dégagé en faveur du maintien du projet existant tout en ménageant la possibilité que de nouveaux efforts soient faits par la communauté internationale en vue de tenir compte de la situation spéciale des pays en développement. Le projet d'article 27 (Rapport entre les présents articles et l'établissement de nouvelles règles de droit international en faveur de pays en développement) est, à cet égard, une clause de sauvegarde très utile. De l'avis de M. Sette Câmara, les résultats limités du système généralisé de préférences devraient donc être protégés des effets de la clause de la nation la plus favorisée, et il faudrait ménager la possibilité d'appliquer les nouvelles règles de droit international qui pourraient être établies en faveur des pays en développement.

46. S'agissant des propositions présentées à la Commission, M. Sette Câmara est d'avis qu'il faudrait inclure dans le projet une disposition du genre de celle qui a été proposée par M. Njenga (A/CN.4/L.266). Si l'on accepte que la clause de la nation la plus favorisée ne s'applique pas aux accords conclus entre pays développés et pays en développement, il s'ensuit que, pour les mêmes raisons, les accords entre deux pays en développement devraient aussi être exclus de l'application de la clause. La proposition de M. Njenga pourrait toutefois être simplifiée par la suppression des mots « conformément à des arrangements bilatéraux ou régionaux ». Ces mots ne sont pas absolument nécessaires et, en tout cas, il pourrait y avoir d'autres accords que des accords bilatéraux ou régionaux. M. Sette Câmara estime aussi que la deuxième phrase de la proposition devrait être supprimée, car les termes en sont quelque peu vagues. Qui décidera si les arrangements en question constituent un obstacle à la libéralisation et à l'expansion générale des échanges, et que faut-il entendre exactement par le terme « libéralisation et expansion générale des échanges »? Ainsi modifiée, la proposition répondrait toujours à son objectif, mais serait plus concise.

47. Pour ce qui est de la proposition de M. Reuter visant à exclure du traitement de la nation la plus favorisée les accords sur les produits de base (A/CN.4/L.265), M. Sette Câmara n'est pas sûr qu'une exception de ce genre soit nécessaire. Une étude plus poussée serait peut-être utile pour déterminer si la clause de la nation la plus favorisée est suffisamment utilisée dans le domaine des produits

de base pour justifier une exception à l'application du projet d'articles. Bien entendu, il reste toujours la possibilité d'avoir recours à une exception négociée.

48. M. Sette Câmara exprime également certains doutes au sujet de la proposition de M. Reuter visant à exclure de l'application de la clause un traitement conféré conformément à la Charte des droits et devoirs économiques des Etats (A/CN.4/L.264). Il se demande en particulier si le projet d'articles, qui pourrait faire l'objet d'une convention, doit dans ce contexte se référer à la Charte en question, qui est essentiellement une résolution de l'Assemblée générale et n'a pas force obligatoire. En même temps, il reconnaît la valeur de la proposition de M. Reuter et suggère qu'elle soit renvoyée au Comité de rédaction en même temps que l'article 21 lui-même et avec les propositions et autres observations faites au cours du débat.

49. M. OUCHAKOV (Rapporteur spécial), se déclarant dans l'impossibilité de passer en revue toutes les observations formulées au cours du débat consacré à l'article 21, se limitera à quelques points principaux.

50. A la question de savoir si la Commission doit couvrir toutes les exceptions admises au fonctionnement de la clause de la nation la plus favorisée, il répond par l'affirmative. La Commission doit faire à la fois œuvre de codification, en consacrant les règles existantes, et œuvre de développement progressif du droit international, en énonçant les règles qui se dégagent des tendances nouvelles. En revanche, elle ne doit pas envisager toutes les exceptions qui peuvent se rencontrer dans des traités ou des clauses de la nation la plus favorisée. Les Etats sont libres de convenir de n'importe quelles autres exceptions, mais celles-ci n'ont cours que dans leurs relations particulières. Les exceptions qu'il faut mentionner dans le projet sont celles qui sont acceptées par la communauté internationale et qui s'imposent même en l'absence de toute stipulation expresse. C'est à cette dernière catégorie d'exceptions qu'appartiennent les exceptions visées aux articles 21 à 23. L'exception en faveur d'un système généralisé de préférences, dont il est question à l'article 21, ne relève pas du droit international coutumier, mais elle est assez généralement admise pour être considérée comme une exception qui s'impose. Comme la Commission l'a souligné au paragraphe 13 du commentaire de l'article 21, il semble exister un accord général de principe, exprimé au sein des organes de l'ONU, pour que les Etats adoptent un système généralisé de préférences. C'est en se fondant sur cet accord général que la Commission a donné corps à la règle énoncée à l'article 21, qui est une disposition de développement progressif du droit international.

51. Les exceptions prévues aux articles 21 à 23 sont des exceptions *ratione personae* puisqu'elles concernent certains Etats, qui échappent à l'application de la clause de la nation la plus favorisée. Il importe de bien préciser quels sont ces Etats : pour l'article 21, ce sont ceux qu'un Etat concédant développé ne met pas au bénéfice d'un système généralisé de préférences ; pour l'article 22, ce sont les Etats autres que les

⁸ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente et unième session, Annexes*, point 106 de l'ordre du jour, doc. A/31/370, par. 67.

Etats limitrophes; pour l'article 23, les Etats autres que les Etats sans littoral.

52. Considérés sous un autre angle, les articles 21 à 23 contiennent des exceptions *ratione materiae*, puisque chacun d'eux a trait à un domaine particulier. L'article 21 concerne le système généralisé de préférences, et en particulier les droits de douane. Cependant, ce système pourrait s'élargir. La Commission n'a pas à le critiquer ni à constater ses lacunes. Elle doit néanmoins prendre acte du fait que les Etats se sont mis d'accord sur une certaine pratique. Par contre, la Commission ne saurait se référer, pour le moment, au traitement différencié, qui n'est pas encore d'un usage général. Si son usage se généralisait, l'article 27 du projet entrerait en ligne de compte.

53. Etant donné que les articles 21 à 23 renferment des exceptions en faveur des pays en développement et que l'article général proposé par M. Reuter (A/CN.4/L.264) a une portée beaucoup plus large, le Rapporteur spécial s'abstient de le commenter pour le moment.

54. Invoquant la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, plusieurs gouvernements et organisations internationales ont émis l'opinion qu'il fallait exclure du jeu de la clause de la nation la plus favorisée toute préférence ou tout avantage que les pays en développement s'accorderaient entre eux. Une proposition concrète dans ce sens a été présentée par la CEAO (A/CN.4/308 et Corr.1 et Add.1, sect. B), puis par M. Njenga (A/CN.4/L.266). Le texte proposé par ce dernier n'est cependant pas entièrement satisfaisant. Non seulement il n'y est pas fait mention de l'Etat concédant et de l'Etat bénéficiaire, mais on ne saurait affirmer, comme le fait ce texte, que les pays en développement « peuvent accorder des préférences en matière de commerce ». C'est à ces pays eux-mêmes de décider s'ils peuvent ou non en accorder, étant entendu que le droit international général n'y fait pas obstacle. En outre, il n'y a pas lieu de préciser que ces préférences sont accordées « conformément à des arrangements bilatéraux ou régionaux », puisque l'Etat concédant peut les accorder de n'importe quelle manière, notamment à la suite d'une décision unilatérale ou conformément à une disposition de son droit interne. Mieux vaudrait rédiger l'article 21 *bis* sur le modèle suivant :

« Un Etat bénéficiaire développé ne peut se prévaloir, en vertu d'une clause de la nation la plus favorisée, d'un traitement préférentiel dans le domaine du commerce conféré par un Etat concédant en développement à un Etat tiers en développement. »

55. Ainsi énoncée, cette règle devrait être acceptable pour les Etats, à condition néanmoins de préciser ce qu'il faut entendre par « Etat tiers en développement » dans le domaine du commerce. Il est des pays qui peuvent être considérés comme des pays en développement du point de vue politique, mais qui du point de vue commercial peuvent être considérés comme des pays développés. S'il n'était pas possible

de définir quels sont les pays en développement au regard du commerce, l'article proposé risquerait de soulever nombre de difficultés.

56. M. ROMANOV (Secrétaire de la Commission) dit que, conformément à la demande présentée par la Commission à sa 1494^e séance, le Directeur adjoint de la Division des articles manufacturés de la CNUCED, M. H. Stordel, fera devant la Commission, à sa séance du 9 juin 1978, un exposé sur les questions directement liées aux travaux de la Commission sur la clause de la nation la plus favorisée.

La séance est levée à 13 h 5.

1497^e SÉANCE

Vendredi 9 juin 1978, à 10 h 5

Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents : M. Ago, M. Calle y Calle, M. Castañeda, 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. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat.

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 [*fin*]

1. Le PRÉSIDENT invite M. Stordel, directeur adjoint de la Division des articles manufacturés de la CNUCED, à prendre la parole en qualité de représentant du secrétariat de la CNUCED.

2. M. STORDEL (secrétariat de la CNUCED) dit que, depuis sa création, la CNUCED s'est beaucoup préoccupée du traitement de la nation la plus favorisée et de son rapport avec le traitement préférentiel des pays en développement. Le huitième principe général de la recommandation A.I.1 adoptée à la première session de la Conférence prévoit, notamment, que les échanges internationaux devraient se faire dans l'intérêt réciproque des coéchangistes, sur la base du traitement de la nation la plus favorisée. Il prévoit aussi que les pays développés devraient accorder des concessions à tous les pays en développement et faire bénéficier ces pays de toutes les concessions

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