

Document:-
A/CN.4/SR.1341

Compte rendu analytique de la 1341e séance

sujet:
Clause de la nation la plus favorisée

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

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

souvent dans des clauses de la nation la plus favorisée et elle doit être prise en considération quelles que soient les difficultés d'interprétation qu'elle soulève.

54. En réponse aux observations de M. Tsuruoka, le Rapporteur spécial fait remarquer que tous les projets d'articles sur la clause de la nation la plus favorisée sont des règles supplétives et pourraient donc être introduits par une formule telle que : « Sauf dispositions contraires ». La Commission pourrait prévoir le cas où des États auraient à nouveau recours au type de clause conditionnelle qui est actuellement tombé en désuétude, en indiquant clairement, dans le commentaire, que, sans contester pour autant le droit des États de conclure de tels accords s'ils le désirent, elle a établi son projet en se fondant sur la pratique courante.

55. En ce qui concerne le fonctionnement de la clause de la nation la plus favorisée, on peut difficilement — si l'on part du principe que l'État bénéficiaire acquiert les mêmes droits que l'État tiers — contester la position de M. Quentin-Baxter selon laquelle le droit de l'État bénéficiaire n'est pas affecté si l'État concédant met fin de façon illicite au traitement de faveur accordé à l'État tiers. Bien que le Rapporteur spécial pense, comme M. Quentin-Baxter, que, dans la généralité des cas, un État concédant a déjà accordé à un État tiers le type de traitement qui sera prévu dans une clause donnée de la nation la plus favorisée, il n'en est pas nécessairement ainsi. Par exemple, deux États peuvent conclure un traité prévoyant l'octroi d'un traitement de faveur à leurs consuls respectifs, alors que l'État concédant n'a encore établi de relations consulaires avec aucun État tiers.

56. Enfin, un remaniement des articles 15 et 16 conformément aux suggestions de sir Francis Vallat tiendrait compte de l'objection faite par M. Sette Câmara, à savoir que, sous sa forme actuelle, l'article 16 ne prévoit pas l'extinction d'une clause de la nation la plus favorisée par voie de négociation.

57. Le PRÉSIDENT propose que les articles 15 et 16 soient renvoyés au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁷.

La séance est levée à 18 heures.

⁷ Pour suite des débats, voir 1352^e séance, par. 89.

1341^e SÉANCE

Mardi 1^{er} juillet 1975, à 10 h 15

Président : M. Abdul Hakim TABIBI

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

Clause de la nation la plus favorisée

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

(suite)

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 0 (article additionnel)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 0 (A/CN.4/L.228), qui est ainsi conçu :

Article 0

Un État développé ne peut prétendre en tant que bénéficiaire d'une clause de la nation la plus favorisée au traitement accordé par un autre État développé dans le cadre d'un système généralisé de préférences établi par cet État et qui consiste en des avantages commerciaux consentis à des pays en voie de développement sur une base de non-réciprocité.

2. M. USTOR (Rapporteur spécial) déclare que l'on peut résoudre la contradiction apparente entre les deux décisions antérieures de la Commission, c'est-à-dire, d'une part, qu'elle doit se limiter, dans son étude de la clause de la nation la plus favorisée, à des questions relevant de sa compétence et, d'autre part, qu'elle doit s'attacher tout particulièrement à rechercher comment le besoin des pays en voie de développement de bénéficier de préférences sous la forme d'exceptions à la clause dans le commerce international pourrait être exprimé dans des règles juridiques³; il faut pour cela garder présent à l'esprit que la tâche la plus importante qu'affronte aujourd'hui la communauté internationale consiste à modifier l'état de choses actuel en aidant les pays en voie de développement à atteindre le niveau de vie des pays développés. S'il est vrai que des progrès rapides sur cette voie ne peuvent être accomplis que par des mesures directes, le désarmement par exemple, qui auraient des incidences économiques à l'échelle mondiale et permettraient de s'attacher surtout à la tâche centrale, beaucoup peut être fait dans le domaine du commerce international. A considérer les faits nouveaux intervenus en la matière dans divers organes des Nations Unies, notamment la CNUCED et l'Assemblée générale, M. Ustor a l'impression qu'on peut, d'ores et déjà, discerner certaines règles de droit international.

3. Jusqu'à présent, la Commission s'est employée, dans ses travaux sur la clause de la nation la plus favorisée, à codifier, à l'intention des États, des règles consacrées par une coutume de longue date. En examinant le traitement préférentiel en faveur des pays en voie de développement, la Commission s'occupe d'un type de droit international qui a vu le jour depuis relativement plus de temps au sein d'organes spécialisés des Nations Unies. La Commission n'a pas les moyens de poursuivre les discussions qui se sont déroulées au sein de ces organes, mais elle doit prendre connaissance

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

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

³ Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 215, par. 114.

des règles qu'ils ont créées et les incorporer au projet d'articles en tant qu'élément progressif du droit international. Le but vers lequel la Commission devrait tendre est, de l'avis de M. Ustor, clairement défini dans le passage du huitième principe général de la recommandation A.I.1 de la première session de la CNUCED, qui est reproduit dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-cinquième session⁴.

4. M. Ustor se rend compte qu'il n'a peut-être pas procédé d'une façon très cohérente en traitant la question des exceptions en faveur des pays en voie de développement dans son sixième rapport (A/CN.4/286, chap. IV), avant que la Commission n'ait mené à bien son étude des articles de caractère général, mais il a estimé qu'un début dans le vaste domaine du commerce international serait utile.

5. L'article 0 est un début modeste, mais il énonce une règle qui a été approuvée par la quasi-totalité des membres de la CNUCED et, partant, par la grande majorité des États Membres de l'ONU. Les circonstances dans lesquelles cette règle a vu le jour sont décrites aux paragraphes 65 à 75 du sixième rapport du Rapporteur spécial. Le facteur le plus important a été l'accord sur un système généralisé de préférences auquel est parvenu le Comité spécial des préférences de la CNUCED et qui est mentionné au paragraphe 66 du rapport. Dans le cadre de ce système, les États ont le droit, voire peut-être le devoir, d'instituer des régimes en vertu desquels ils accorderont les préférences les plus larges possible au plus grand nombre possible de pays en voie de développement. Les préférences accordées dans le cadre de ce système le sont sans réciprocité, mais les pays donneurs ont la possibilité d'invoquer certains mécanismes de sauvegarde et d'appliquer le principe de l'auto-élection dans le choix des bénéficiaires, compte étant dûment tenu de la situation particulière des pays en voie de développement les moins avancés. L'accord instituant le système fixe sa durée initiale d'application à dix ans et contient, par ailleurs, des dispositions consacrées aux règles d'origine et aux dispositions institutionnelles.

6. Un dernier point et, pour les besoins de la Commission, non le moindre est que le Comité spécial des préférences a conféré le statut juridique au système en reconnaissant qu'« aucun pays ne se propose d'invoquer son droit au traitement de la nation la plus favorisée en vue d'obtenir, en totalité ou en partie, le traitement préférentiel accordé aux pays en voie de développement conformément à la résolution 21 (II) [de la Conférence] ». L'octroi du statut juridique au système généralisé de préférences constitue une innovation importante, car il introduit dans le droit des traités une exception à certains engagements découlant de la clause de la nation la plus favorisée. L'importance de l'objectif que vise cette exception a été reconnue par les parties contractantes au GATT, qui ont décidé de déroger aux dispositions de l'article premier de l'Accord général pendant la durée d'application du système généralisé de préférences.

7. On peut donc se rendre compte qu'encore qu'il ne réponde peut-être pas entièrement aux vœux des pays en voie de développement le système généralisé de préférences est largement accepté. C'est pourquoi on est sans doute fondé à affirmer qu'il est généralement admis que les États qui appliquent un tel système sont exemptés des obligations qui leur incombent en vertu de la clause de la nation la plus favorisée. Une telle règle entre dans le champ d'application du projet d'articles que la Commission est en train d'élaborer, et c'est pourquoi M. Ustor a rédigé l'article 0.

8. Cet article ne vise que le « traitement[...] qui consiste en des avantages commerciaux », en raison du lien étroit entre ce traitement et le système généralisé de préférences, qui ne concerne que le commerce. On pourrait évidemment supprimer les mots « qui consiste en des avantages commerciaux », car la formule « dans le cadre d'un système généralisé de préférences » figure dans l'article.

9. L'article part de l'idée que l'octroi de préférences aux pays en voie de développement a pour objet de les aider à soutenir la concurrence sur les marchés internationaux, de favoriser leurs propres industries naissantes et de les rendre moins tributaires des produits agricoles; si l'État donneur n'est pas délié des engagements qui lui incombent en vertu de clauses de la nation la plus favorisée, les bénéficiaires de ces clauses seront en droit de revendiquer les privilèges accordés aux pays en voie de développement et les préférences ne produiront plus l'effet pour lequel elles ont été créées. Sur un point précis, l'article s'écarte du système généralisé de préférences en disposant qu'il sera dérogé à la clause de la nation la plus favorisée si un autre État développé prétend au traitement de la nation la plus favorisée. En vertu du système généralisé de préférences, cette dérogation jouera quelle que soit la nature de l'État qui prétend à ce traitement. Il appartiendra à la Commission de décider si elle veut limiter ainsi la règle qu'elle-même élabore.

10. Le PRÉSIDENT remercie le Rapporteur spécial d'avoir exposé de façon aussi claire un sujet d'une grande importance et d'un grand intérêt, non seulement pour les Membres de l'Organisation des Nations Unies, mais aussi pour la communauté internationale tout entière.

11. M. HAMBRO dit que la Commission lui paraît entrer maintenant dans le vif du sujet. Bon nombre d'articles examinés jusqu'à présent avaient un caractère technique et, si l'on a bien fait d'y apporter des précisions pour orienter les États, il est évident que les questions examinées dans les deux derniers chapitres du sixième rapport du Rapporteur spécial sont parmi les plus importantes que la Commission ait à traiter. A moins que la Commission ne s'attaque à ces questions, ses travaux ne constitueront qu'une note historique ajoutée en marge de règles techniques qui éludent le problème essentiel.

12. Le Rapporteur spécial a montré comment le droit international coutumier se crée dans le domaine très important des préférences en faveur des pays en voie de développement, et il est juste de dire que de nouvelles règles dans ce domaine sont sur le point

⁴ *Ibid.*, p. 216, par. 121.

de se cristalliser. M. Hambro ne pense toutefois pas, comme le Rapporteur spécial, que la question puisse être examinée indépendamment de celle des dérogations à la clause de la nation la plus favorisée consenties dans le cas des associations d'États comme les unions douanières et les zones de libre-échange. Certaines des raisons que le Rapporteur spécial a avancées en faveur de l'octroi de préférences spéciales aux pays en voie de développement ne diffèrent guère, du point de vue strictement juridique, de celles qui sont invoquées au sein de la communauté internationale pour justifier l'octroi, aux associations d'États, de dérogations aux clauses de la nation la plus favorisée; les éléments dont le Rapporteur spécial s'est servi sont tirés en grande partie des discussions dont cette dernière question a fait l'objet au GATT et dans d'autres organismes. Le droit international est maintenant sur le point de se cristalliser en ce qui concerne les unions douanières et les zones de libre-échange, tout comme il se cristallise en ce qui concerne les pays en voie de développement.

13. Si la Commission introduit dans son projet une règle relative aux seuls pays en voie de développement, les lecteurs risquent d'en déduire *a contrario* qu'elle a reconnu comme appartenant au droit international le droit d'accorder des préférences spéciales aux pays en voie de développement, mais non le droit d'en accorder aux unions douanières et aux zones de libre-échange. Il ne suffira pas de faire référence aux associations d'États dans le commentaire, comme d'aucuns pourraient le proposer, puisque, M. Hambro ne le redira jamais assez, seul le texte de l'article restera. De même, d'aucuns pourraient proposer que, les articles n'étant pas rétroactifs, la Commission introduise dans le projet un article sur les nouvelles règles de droit international, analogue à l'article 4 de la Convention de Vienne sur le droit des traités⁵. Cependant, s'il est tout à fait juste de dire que les États pourront inscrire, dans les traités futurs, une clause relative aux associations, il ne faut pas oublier qu'ils pourront agir de même pour tenir compte des besoins particuliers des pays en voie de développement.

14. M. Hambro peut accepter un article prévoyant des préférences pour les pays en voie de développement car, pour des raisons politiques et idéologiques, une telle clause répond à une utilité, voire à une nécessité. Tous les membres de la Commission conviendront que les efforts déployés pour combler l'écart entre pays développés et pays en voie de développement présentent une telle importance pour l'ONU que la Commission aurait tort de ne pas en tenir compte dans des règles comme celles qu'elle est en train d'élaborer. Toutefois, en ce qui concerne le texte dont la Commission est saisie, le travail est loin d'être terminé, et M. Hambro sait gré au Rapporteur spécial de s'être, avec la modestie qui le caractérise, déclaré prêt à accepter des modifications.

15. Il ressort de la résolution adoptée par l'Institut de droit international à sa session d'Edimbourg en

1969 et reproduite à l'annexe du quatrième rapport du Rapporteur spécial⁶ que l'Institut a considéré la question de la clause de la nation la plus favorisée en matière de commerce international comme une question complexe et non résolue, sur laquelle il a préféré ne pas prendre de décision définitive. Il ressort par ailleurs de cette résolution, notamment des alinéas *a* et *b* du paragraphe 2 de son dispositif, qu'il existe, selon l'Institut, un lien entre les deux aspects du problème examiné par lui.

16. La Commission ne doit pas commettre l'erreur de croire qu'il convient d'envisager les unions douanières et les zones de libre-échange dans une optique politique différente de celle dans laquelle sont envisagées les préférences en faveur des pays en voie de développement, sous prétexte que les premières n'intéressent que les États nantis; de telles associations d'États existent également dans le tiers monde et elles aussi ont besoin d'être protégées.

17. M. SETTE CÂMARA dit que le traitement privilégié, accordé aux pays en voie de développement pour empêcher que le jeu de la clause de la nation la plus favorisée ne se traduise par une concurrence inégale et déloyale, est devenu une caractéristique générale des relations entre les États. La situation actuelle a été fort exactement décrite par Flory dans le passage que le Rapporteur spécial a cité au paragraphe 64 de son sixième rapport (A/CN.4/286).

18. Le Rapporteur spécial a examiné en détail les efforts déployés par la CNUCED pour instaurer un système généralisé de préférences, sans réciprocité ni discrimination, en vue, comme il est dit dans la résolution 21 (II) de la CNUCED, d'augmenter les recettes d'exportation des pays en voie de développement, de favoriser leur industrialisation et d'accélérer le rythme de leur croissance économique. Il s'en faut de beaucoup que le système, tel qu'il est actuellement appliqué, atteigne ces objectifs : il ne s'étend pas aux produits agricoles, qui constituent les principales exportations des pays en voie de développement, mais il prévoit des mécanismes de sauvegarde et des restrictions dans le temps qui lui retirent de l'intérêt. L'examen de ces imperfections n'est pas du ressort de la Commission, mais elle doit veiller à ce que son projet d'articles sauvegarde les progrès limités accomplis jusqu'ici; elle ne doit pas porter atteinte à l'efficacité des mesures déjà prises pour assurer aux pays en voie de développement un juste traitement dans leur lutte pour le développement économique.

19. C'est pourquoi M. Sette Câmara juge satisfaisant l'article 0. Quoique rédigé en termes généraux et ne prétendant pas traiter en détail la question des préférences en faveur des pays en voie de développement, cet article interdit aux États bénéficiaires développés d'invoquer la clause de la nation la plus favorisée pour revendiquer des avantages accordés à des pays en voie de développement et sauvegarde ainsi pleinement le principe d'une exception privilégiée à la règle d'égalité.

⁵ 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. 312.

⁶ Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 115.

20. M. Sette Câmara aimerait toutefois proposer d'apporter à l'article quelques modifications dans la ligne des orientations déjà mentionnées par le Rapporteur spécial. Le texte modifié serait le suivant :

« Un État développé ne peut prétendre, en tant que bénéficiaire d'une clause de la nation la plus favorisée, aux préférences et avantages accordés, sur une base de non-réciprocité, à des États en voie de développement par un autre État développé dans le cadre d'un système généralisé de préférences établi par cet État ou dans le cadre d'arrangements multilatéraux. »

21. L'article ne doit pas être limité au seul commerce, car même le problème des droits de douane n'entre pas dans le domaine du commerce proprement dit et certains autres avantages, liés, par exemple, aux transports maritimes et aux installations portuaires, ainsi qu'à la matière des traités d'établissement, pourraient être étendus aux pays en voie de développement à un stade ultérieur. La Commission ne doit pas barrer la route au progrès en matière de traitement des pays en voie de développement et de développement du droit international dans ce domaine.

22. M. Sette Câmara se réjouit de ce que M. Hambro approuve un article tel que celui que propose le Rapporteur spécial. Toutefois, en ce qui concerne les unions douanières, les zones de libre-échange et les associations analogues, il lui avait semblé que la Commission, lorsqu'elle avait précédemment examiné le problème, avait fait sien la conclusion du Rapporteur spécial selon laquelle des exceptions à la règle de la nation la plus favorisée ne peuvent être consenties en faveur des groupements de ce genre que par la négociation d'un système de dérogations, comme c'est le cas dans le cadre de l'Accord général, même dans la mesure où il concerne des pays en voie de développement. Le Rapporteur spécial a conclu par ailleurs que de telles associations d'États ne peuvent revendiquer une exception automatique à la règle à moins d'être devenues des unions d'États⁷.

23. Le problème que soulève M. Hambro ne concerne pas seulement les pays riches; par exemple, il existe en Amérique latine une association de libre-échange hautement prisée par ses membres. Pour M. Sette Câmara, la difficulté tient à ce qu'il voit mal le moyen de consentir aux unions douanières et associations analogues une exception sur le même plan qu'aux pays en voie de développement.

24. M. CALLE y CALLE rappelle que la délicate question qui est maintenant en cours d'examen a été étudiée de façon approfondie par le Rapporteur spécial dans ses premiers rapports. Des questionnaires ont été envoyés aux organisations internationales familiarisées avec l'application de la clause de la nation la plus favorisée et les problèmes des pays en voie de développement, et les réponses communiquées ont fait l'objet d'une analyse attentive. Ces études ont prouvé sans conteste l'existence de deux types de normes applicables

aux États industrialisés et aux États en voie de développement.

25. Le Rapporteur spécial a signalé que des règles de droit international relatives au traitement préférentiel accordé aux pays faibles sont en cours de cristallisation. Sa conviction à ce sujet a maintenant trouvé une confirmation, et son projet d'article 0 énonce la nouvelle règle appropriée de droit international. Jusqu'à présent, la Commission s'est consacrée à l'examen des règles traditionnelles qui régissent la clause de la nation la plus favorisée et dont certaines procèdent de traités signés à une époque aussi lointaine que le XVI^e siècle. La nouvelle proposition met la Commission davantage en contact avec la réalité du monde contemporain, où les dispositions conventionnelles sont adoptées aux fins de remédier aux inégalités existantes et non pas seulement de faciliter la concurrence.

26. Une nouvelle conception de l'État tiers se fait jour; elle est liée aux unions douanières et aux zones de libre-échange que sont en train de constituer les États faibles, qui ont trouvé une force nouvelle dans une action unifiée. Le problème est certainement complexe, mais M. Calle y Calle ne pense pas qu'il faille élaborer une règle uniforme applicable à tous les groupements de ce genre. Un des aspects de la question est l'effort que l'on fait actuellement à la CNUCED et dans d'autres organismes pour empêcher que le fonctionnement des groupements économiques ne donne lieu à une discrimination à l'encontre des pays en voie de développement.

27. M. Calle y Calle pense, comme M. Sette Câmara, que la Commission ne doit pas aborder la question de savoir comment fonctionne le système de préférences. Il faudrait libeller l'article 0 en termes plus larges de façon à ne pas couvrir seulement le système généralisé de préférences, qui est doté d'un mécanisme institutionnel propre. L'article devrait déclarer que tout traitement préférentiel, quel qu'en soit le type, accordé aux États en voie de développement, doit être sans discrimination ni réciprocité. Il devrait viser à éliminer les préférences verticales autorisées dans le cadre du GATT et accordées par la Communauté économique européenne; il faudrait remplacer ces avantages, dont les bénéficiaires seraient dûment dédommagés, par un système généralisé de préférences.

28. Le sujet des unions douanières et autres groupes a déjà été examiné à propos des articles 8 et 8 bis, et M. Calle y Calle pense que la pratique des États n'offre aucun élément de nature à justifier une exception.

29. Il appuie l'article 0 sous réserve des modifications rédactionnelles proposées par M. Sette Câmara.

30. M. TSURUOKA estime que l'article 0 reste bien dans le cadre d'un projet relatif à la clause de la nation la plus favorisée, puisqu'il porte moins sur les systèmes généralisés de préférences en tant que tels que sur les rapports juridiques entre la clause et le traitement qu'un État développé peut accorder à des pays en voie de développement dans le cadre d'un système généralisé de préférences.

31. Pour que cet article soit applicable, il faut que sa portée soit bien précisée: il s'applique aux avantages

⁷ Voir 1335^e séance, par. 56.

commerciaux consentis par un État développé à un pays en voie de développement sur une base de non-réciprocité.

32. L'idée énoncée dans cette disposition semble refléter fidèlement la pratique des États et, notamment, celle du Japon. La question revêt une importance capitale pour les relations internationales présentes et futures en raison du rôle que joue le système généralisé de préférences pour la promotion de l'économie des pays en voie de développement et en raison de ses conséquences sur le plan mondial. Il importe de la consacrer dans une disposition permettant une application durable et universelle. A cet égard, il convient de tenir compte du fait que le système généralisé de préférences tarifaires adopté par le GATT en 1971 a été considéré à cette époque comme un arrangement non contraignant et temporaire. D'autre part, la catégorie des pays qui n'étaient pas habilités à invoquer la clause de la nation la plus favorisée n'a pas été précisée, tout au moins dans la forme. C'est pourquoi M. Tsuruoka est d'avis que la règle énoncée dans l'article à l'examen aurait plus de chances d'être universelle si elle était en harmonie avec la pratique du GATT.

33. Pour mieux tenir compte de cette pratique, ainsi que pour des raisons d'ordre rédactionnel, il suggère de libeller l'article 0 comme suit :

« Sans préjudice des arrangements internationaux à vocation universelle, la clause de la nation la plus favorisée ne peut pas être invoquée pour revendiquer le droit au traitement accordé par un État développé dans le cadre d'un système généralisé de préférences établi par cet État, et qui consiste en des avantages commerciaux consentis à des pays en voie de développement sur une base de non-réciprocité. »

M. Tsuruoka se réserve de modifier ultérieurement le membre de phrase « Sans préjudice des arrangements internationaux à vocation universelle », par lequel commence le texte proposé.

34. Le GATT n'a pas précisé que ce sont les pays développés qui ne doivent pas invoquer la clause de la nation la plus favorisée, et peut-être vaudrait-il donc mieux ne pas les mentionner à part comme une catégorie de pays qui ne doivent pas le faire. D'autre part, il est clair que les pays en voie de développement sont les bénéficiaires naturels des systèmes généralisés de préférences et qu'ils n'ont nullement besoin d'invoquer une clause de la nation la plus favorisée pour bénéficier d'un tel système.

35. M. Tsuruoka suggère aussi, à l'intention du Comité de rédaction, que l'article 0 devrait, autant que possible, commencer par les mots « La clause de la nation la plus favorisée », puisqu'il porte sur la clause.

36. En ce qui concerne la définition des expressions « État développé » et « pays en voie de développement », il convient de relever que les États qui accordent des préférences tarifaires désignent en général nommément les pays en voie de développement auxquels elles sont accordées. Il est donc naturel qu'aux fins de l'application de l'article 0 les États respectent la désignation faite par l'État concédant.

37. M. PINTO accueille avec satisfaction le projet d'article 0 du Rapporteur spécial, qui répond à certaines nécessités politiques clairement définies. C'est là le premier d'une série d'articles qui devraient contribuer quelque peu à sauvegarder les intérêts des pays en voie de développement, qui tiennent très à cœur au Rapporteur spécial.

38. La nécessité urgente d'élever le niveau de développement de ces pays n'est pas d'ordre purement commercial, mais l'éventail des problèmes du commerce international est lui-même très large. Il englobe non seulement les obstacles tarifaires, mais aussi les obstacles non tarifaires et les obstacles juridiques dont s'occupe la CNUDCI. Avant tout, les pays en voie de développement ont besoin de termes d'échange plus favorables.

39. Le sujet de la clause de la nation la plus favorisée intéresse surtout les pays développés, ainsi que les pays qui approchent d'un certain stade de développement et désirent participer aux marchés existants. La Commission doit se montrer attentive aux besoins et aux intérêts de tous les pays et se rendre compte que le sujet à l'examen a une incidence plus profonde sur certains pays que sur d'autres. Il est clair que le projet d'articles doit contenir certaines dispositions de nature à sauvegarder la situation des pays en voie de développement; l'élaboration de telles dispositions pose un problème difficile, mais que la Commission est capable de résoudre. Il n'est pas nécessaire de traiter du problème du développement en général; il s'agit simplement de protéger les pays en voie de développement contre les dures conséquences de l'application générale des règles quelque peu rigides que la Commission a adoptées jusqu'à présent au sujet de la clause de la nation la plus favorisée. Il faut tout mettre en œuvre pour que l'application de ces règles n'entrave pas les efforts destinés à favoriser le développement.

40. M. Pinto attire l'attention sur la Déclaration des ministres adoptée à la réunion ministérielle du GATT sur les négociations commerciales, tenue à Tokyo le 14 septembre 1973⁸. Aux termes du paragraphe 5 de cette déclaration, les négociations commerciales multilatérales de vaste portée qu'il a été décidé d'engager dans le cadre du GATT « seront conduites sur la base des principes de l'avantage mutuel, de l'engagement mutuel et de la réciprocité globale, dans le respect de la clause de la nation la plus favorisée et conformément aux dispositions de l'Accord général se rapportant à de telles négociations ». Mais il est dit ensuite que « Les pays développés n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris par eux, au cours des négociations, à l'effet de réduire ou d'éliminer des obstacles tarifaires et autres au commerce des pays en voie de développement », et le texte reconnaît la nécessité de « prendre des mesures spéciales au cours des négociations afin d'aider les pays en voie de développement dans les efforts qu'ils font pour accroître leurs recettes d'exportation et promouvoir leur développement économique ».

⁸ GATT, doc. MIN (73) 1.

41. A la fin de ce paragraphe de la Déclaration, les ministres reconnaissent « l'importance de l'application de mesures différenciées aux pays en voie de développement, selon des modalités qui leur assureront un traitement spécial et plus favorable, dans les secteurs de négociation où cela est réalisable et approprié. » Il n'est pas exagéré de dire que la formule finale — « où cela est réalisable et approprié » — réduit pratiquement à néant toutes les concessions qui ont été promises dans l'ensemble du paragraphe bien intentionné qui la précède. Il est facile d'imaginer l'impatience qu'une telle situation suscite chez les pays en voie de développement.

42. L'article 0 du Rapporteur spécial et les articles qui suivront feront droit aux préoccupations légitimes des pays en voie de développement. Sous sa forme actuelle, l'article 0 est parfaitement acceptable, mais il ne suffira pas à lui seul à atténuer les conséquences, pour les pays en voie de développement, d'une application rigoureuse des règles précises énoncées dans les articles que la Commission a adoptés jusqu'à présent.

43. En ce qui concerne le texte de l'article, M. Pinto estime qu'il faudrait définir, au moins dans le commentaire, ce qu'on entend par « État en voie de développement » et « État développé ». L'expression « État en voie de développement », notamment, prête à confusion. M. Pinto préfère pour sa part l'expression « État sous-développé », qui a été abandonnée parce qu'on lui trouvait un sens péjoratif. Si ces expressions ne sont pas définies, un pays ayant besoin d'assistance risque de s'entendre répondre qu'il est certainement un pays développé puisqu'il a un produit national brut élevé.

44. L'impatience croissante des pays en voie de développement est devenue manifeste aux récentes réunions des Nations Unies consacrées à des projets économiques. Il est évident que des conférences futures, analogues à la réunion de Tokyo que M. Pinto a mentionné n'exerceront guère d'attrait sur ces pays. La Commission devrait tout mettre en œuvre pour élaborer un texte d'application générale, susceptible d'obtenir l'appui de tous les pays, et pas seulement celui de quelques pays dont les activités commerciales sont importantes.

45. M. ELIAS déclare que l'article 0 constitue l'une des dispositions les plus cruciales du projet tout entier. Il est convaincu que, d'une façon générale, cet article sera bien accueilli, non seulement par les pays en voie de développement, mais aussi par les pays développés. Il réalise l'équilibre nécessaire entre ces deux groupes d'États de la communauté internationale.

46. Le sujet à l'examen n'est pas seulement une question de sentiments; il a trait au principe de la dualité des normes applicables aux pays industrialisés et aux pays en voie de développement, principe nouveau du droit international économique et commercial. M. Elias a été particulièrement frappé par les propos du Rapporteur spécial lorsqu'il a dit que la tâche la plus urgente dans l'immédiat était de venir en aide aux pays en voie de développement et qu'il s'agissait là en dernière analyse « des droits des hommes, du droit à la vie, souvent même à la vie seule, de plusieurs centaines de millions » (A/CN.4/286, par. 64).

47. De l'avis de M. Elias, il faudra à peu près cinq articles pour traiter efficacement des problèmes des pays en voie de développement et des unions économiques. Ces articles devraient être conçus dans un esprit universaliste, comme le Rapporteur spécial le recommande au paragraphe 65 de son sixième rapport.

48. Les États ne prennent pas d'engagements pour des motifs purement altruistes. Tant les pays développés que les pays en voie de développement doivent en venir à quelque accommodement pour pouvoir faire face à l'évolution contemporaine des relations commerciales internationales. Il est intéressant de constater que l'URSS a fait preuve d'un nouvel esprit de conciliation en introduisant, en 1965, un système unilatéral d'admission en franchise des importations en provenance des pays en voie de développement. Son exemple a été suivi par l'Australie en 1966 et par la Hongrie en 1968. Depuis lors, le système des préférences en faveur des pays en voie de développement a été largement étendu, encore que les pays développés n'accordent pas tous les mêmes avantages.

49. A propos des unions douanières et autres associations analogues d'État, le Rapporteur spécial s'est référé à juste titre à l'article XXIV du GATT, qui a plus ou moins réglé la question dans les relations entre les parties contractantes à l'Accord. Il a décidé de ne pas proposer de prévoir des exceptions à la règle générale relative aux unions douanières et autres, mais il a promis que la question serait réexaminée lorsque la Commission étudierait le fonctionnement de la clause à l'égard des pays en voie de développement (A/CN.4/286, par. 63). Ce point mérite d'être relevé, car il est de plus en plus fréquent que les pays en voie de développement constituent eux aussi leurs propres groupements. La récente Convention de Lomé, par laquelle 42 pays en voie de développement ont contracté des relations spéciales avec la Communauté économique européenne, souligne la nécessité de poursuivre l'examen de la question. M. Elias estime que, sur le nombre maximal de cinq articles qui devraient figurer dans la section qui commencera par l'article 0, un ou deux devraient traiter de la question des unions douanières et autres unions économiques; il ne faut pas s'en remettre simplement sur ce point au jeu de l'article XXIV du GATT.

50. En ce qui concerne le texte de l'article 0, le Rapporteur spécial a lui-même suggéré certaines modifications sans lesquelles l'article ne serait pas acceptable. M. Elias propose de son côté de remanier le texte de l'article comme suit :

« Un État développé bénéficiaire d'une clause de la nation la plus favorisée ne peut prétendre au traitement accordé à un État en voie de développement dans le cadre d'un système généralisé de préférences établi par un autre État développé. »

Un tel libellé permettrait à son avis d'énoncer le principe essentiel.

51. Il faudra également inscrire dans le projet une disposition destinée à empêcher qu'un pays développé ne bénéficie indirectement d'un système de préférences en invoquant la clause de la nation la plus favorisée

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La séance est levée à 13 h 5.

1342^e SÉANCE

Mercredi 2 juillet 1975, à 10 h 10

Président : M. Abdul Hakim TABIBI

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

Clause de la nation la plus favorisée

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

[Point 3 de l'ordre du jour]

(suite)

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 0 (suite)

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

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

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

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

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