

DROITS DE L'HOMME ET DETTE EXTERIEURE *

Rolando E. GIALDINO

Secrétaire de la Cour Suprême de Justice (Argentine)

I. - INTRODUCTION

L'obligation d'exécuter les engagements internationaux assumés par les Etats devant les organismes financiers multilatéraux – tels que le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque Mondiale – que l'on rattache généralement à la question de la « dette extérieure », a produit et produit toujours des effets très négatifs dans de nombreux pays sur le respect, la protection et la réalisation des droits de l'homme. L'Argentine fournit une illustration tristement symptomatique de ce phénomène.

Ce douloureux constat porte sur l'ensemble des droits de l'homme et il convient de rejeter d'emblée l'idée selon laquelle nous nous trouverions face à un problème n'impliquant que les droits économiques, sociaux et culturels, comme il est couramment avancé. Cela, pour deux raisons au moins. En premier lieu, en raison du principe aujourd'hui consolidé de l'indivisibilité et de l'interdépendance de tous les droits de l'homme. Sur cette base, il apparaît clairement que, par exemple, la jouissance des droits civils et politiques demeure purement illusoire si la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels n'est pas assurée dans le même temps. Peut-on proclamer sérieusement le droit à l'inviolabilité du domicile et de la vie privée au bénéfice de personnes qui se voient contraintes de vivre dans la rue ? Le droit à la vie n'est-il pas bafoué par la condamnation à « vivre » dans une pauvreté extrême¹ ? La démonstration inverse est d'ailleurs tout aussi vraie. Quel contenu offre la garantie du droit au niveau le plus élevé possible de santé, si les individus peuvent être impunément soumis à la torture ou à des traitements cruels, inhumains ou dégradants ? En termes identiques, *mutatis mutandis*, on peut songer également aux droits de l'homme dits « de la troisième génération », et plus spécialement au droit au développement.

* Article paru en espagnol dans *La Ley* (Buenos Aires), 11 septembre 2003, pp. 1-5. Traduit de l'espagnol par Fanny Martin, doctorante à l'Université Panthéon-Assas Paris II.

¹ V. GIALDINO, Rolando E., « La pobreza extrema como violación del derecho de toda persona a la vida y a no ser sometida a tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, entre otros derechos humanos (L'extrême pauvreté comme violation du droit de toute personne à la vie et à ne pas être soumise à des tortures ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, entre autres droits) », *Jurisprudencia Argentina*, 26 février 2003, p. 3.

En second lieu, le caractère général de ces répercussions est dû à une confusion déjà largement infirmée, qui consiste à considérer qu'en terme de réalisation, seuls les droits économiques, sociaux et culturels requièrent des actions positives de l'Etat et engagent son budget. Pour lever cette illusion, il suffit de penser au droit à la sécurité personnelle et aux garanties du procès qui réclament une implication considérable de l'Etat et mettent en jeu des sommes non négligeables. On pourrait au surplus songer à l'obligation étatique de « respecter » les droits économiques sociaux et culturels, pour se rendre compte qu'elle ne renferme rien d'autre qu'un devoir d'abstention de la part des autorités².

Cela étant, les effets négatifs de l'endettement extérieur sur les droits de l'homme trouvent leur cause directe dans lesdits « programmes d'ajustement » ou de « restructuration économique »³, par le biais desquels, selon ceux qui les adoptent, on tendrait à dépasser les difficultés voire l'impuissance de l'Etat à respecter ses engagements, particulièrement lorsque « le service de la dette s'est accru à un rythme beaucoup plus rapide que la dette elle-même »⁴.

S'il s'agit néanmoins d'honorer des engagements, on peut ajouter à ce qui précède que d'autres obligations internationales de l'Etat existent incontestablement non plus seulement au regard des organismes multilatéraux susmentionnés mais de toute personne humaine se trouvant sous sa juridiction.

En effet, les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme s'évertuent non seulement à énoncer un large éventail de droits, libertés et garanties, mais en outre à imposer aux Etats Parties qui les ont volontairement ratifiés, une série corrélative d'obligations. Ce sont des obligations – et nous insistons sur ce point – contractées tant vis-à-vis de tous les individus qui se trouvent sous la juridiction de l'Etat, que vis-à-vis de la communauté internationale elle-même. Ajoutons à cela un élément crucial : il s'agit de droits, libertés et garanties « minimales », aussi bien dans leur nombre que dans leur étendue. Les traités ne font qu'établir un « plancher », encore que celui-ci soit indérogeable.

Il faut encore préciser que l'ordre juridique de divers pays a concédé une valeur constitutionnelle aux textes internationaux relatifs aux droits de l'homme en général ou à d'autres instruments internationaux déterminés. C'est notamment le cas de l'Argentine, à partir de la réforme de la Constitution nationale de 1994 (art. 75.22) qui a conféré une valeur constitutionnelle aux instruments suivants : la Déclaration américaine des droits et

² V. GIALDINO, Rolando E., « Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Su respeto, protección y realización en el plano internacional, regional y nacional (Les droits économiques, sociaux et culturels. Leur respect, leur protection et leur réalisation au niveau international, régional et national) », in *Investigaciones 2* (1999), pp. 383 et ss.

³ « ... Compte tenu de la relation existant entre endettement extérieur et politiques d'ajustement structurel ... ». L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) : évaluation des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CLSP) dans l'optique des droits de l'homme, Rapport de M. Fantu Cheru, expert indépendant sur les effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels, E/CN.4/2001/56, § 2. Tout ce qui concerne la question de la « licéité » de la dette externe est en dehors du champ de notre étude.

⁴ Le passage entre guillemets est issu de la Résolution 2002/29 de la Commission des Droits de l'Homme, 22 avril 2002, § 3.

devoirs de l'homme ; la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention américaine sur les droits de l'homme ; la Convention sur la prévention et la sanction du crime de génocide ; le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international sur les droits civils et politiques ainsi que son protocole facultatif ; la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la Convention sur les droits de l'enfant. Si tout traité international a donc en Argentine une valeur supra-législative, les traités relatifs aux droits de l'homme peuvent en plus atteindre un niveau constitutionnel dès lors que le Congrès de la Nation en dispose ainsi à la majorité des deux tiers de la totalité des membres de chacune des deux Chambres.

En somme, les normes nationales (ou les omissions législatives) qui aménagent explicitement ou implicitement les politiques de restructuration dans le but de rendre l'ordre juridique conforme aux exigences de la dette extérieure posent des questions qui intéressent clairement le droit international comme le droit constitutionnel dans la mesure où elles ont une incidence défavorable sur le respect, la protection et la réalisation des droits de l'homme.

L'objet de la présente étude sera par conséquent d'identifier en premier lieu quelles sont les obligations auxquelles les Etats ne peuvent se soustraire, même aux conditions strictes requises dans le cadre des obligations liées à la dette externe (I). En second lieu, nous étudierons les engagements du FMI et de la Banque mondiale en matière de droits de l'homme (II). Les résultats atteints dans ces développements permettront ensuite de préciser les effets que produit la place charnière des droits de l'homme dans la relation entre les Etats débiteurs et les institutions précitées (III), dans la conduite des Etats tiers ainsi que dans l'activité envisageable de l'Organisation des Nations Unies – ci-après ONU – (IV). Enfin, nous formulerons quelques remarques en guise de conclusion (V).

Trois observations préliminaires s'imposent avant d'entamer cette étude. Tout d'abord, dans le but de ne pas quitter l'approche juridique, notre analyse s'appuiera sur les instruments internationaux et la production des organes des droits de l'homme de l'ONU. En second lieu, sans renoncer aux principes d'interdépendance et d'indivisibilité précédemment rappelés, nous prêterons une attention particulière aux droits économiques, sociaux et culturels ; en d'autres termes, au Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), et c'est précisément au regard de cet instrument que sera développée une large partie de l'analyse⁵. En troisième lieu, nous mettrons l'accent sur l'activité du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Com/DESC), ce qui s'explique non seulement parce qu'il est l'un des organes qui a le plus d'autorité dans le domaine étudié, en plus d'être composé de membres indépendants, mais également parce que fondamentalement, sa production juridique (*observations générales* et observations finales des rapports périodiques des Etats parties) est une source de notre droit constitutionnel, ainsi que nous l'avons démontré en d'autres occasions⁶.

⁵ Ce qui ne signifie pas que l'énoncé positif de ces droits se limite au PIDESC.

⁶ GIALDINO, Rolando E., « Control Internacional de los Derechos Humanos y Fuentes Constitucionales. Fuentes universales y americanas (Contrôle international des droits de l'homme et sources constitutionnelles).

II. - OBLIGATIONS « MINIMUMS » DES ETATS

Le défaut d'application d'une obligation contenue dans le PIDESC constitue une violation de celui-ci⁷ selon le droit international, de la même façon que pour les droits civils et politiques⁸.

Même s'il est manifeste que le respect des obligations admet des degrés, surtout lorsque l'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels est liée à une sorte de « progressivité » (voir PIDESC, art. 2.1), il n'en est pas moins certain que tout Etat partie à ce dernier instrument possède une « obligation minimum » d'assurer la satisfaction « de l'essentiel de chacun des droits ». « Ainsi, un Etat partie dans lequel, par exemple, nombreuses sont les personnes qui manquent de l'essentiel, qu'il s'agisse de nourriture, de soins de santé primaires, de logement ou d'enseignement, est un Etat qui, à première vue, néglige les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte. Le Pacte serait largement dépourvu de sa raison d'être si de sa lecture ne ressortait pas cette obligation fondamentale minimum »⁹.

L'existence d'un contenu fondamental apparaît comme une conséquence logique de l'utilisation de la terminologie des droits. Il n'existerait pas de justification pour former une réclamation sur le fondement d'un droit (avec toutes les connotations que ce concept présuppose) si son contenu normatif pouvait être si indéterminé qu'il impliquerait que ceux qui revendiquent les droits n'en possèdent aucun en particulier. Par conséquent,

Sources *universelles et américaines*) », in : *El Derecho*, 18 septembre 2003. On peut étendre ce qui a été dit sur le Com/DESC aux autres comités institués par les traités des droits de l'homme de l'ONU.

⁷ *Principes de Limburg relatifs à la mise en oeuvre du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels*, § 70. Ce document (ci-après, Principes de Limburg) a été élaboré par différents experts du droit international, réunis à Maastricht (du 2 au 6 juin 1986), afin de considérer la nature et la portée des obligations des Etats parties au PIDESC. La Commission des Droits de l'homme a souligné l'importance de ces Principes en ce qui concerne l'application du PIDESC – Résolution 1995/15.

⁸ *Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels*, § 5. Ce document (ci-après Directives de Maastricht) est également le fruit du travail d'un groupe d'experts réunis à Maastricht (du 22 au 26 Janvier 1997) à l'occasion du 10^{ème} anniversaire des Principes de Limburg.

⁹ Com/DESC, *Observation générale n° 3*. La nature des obligations des Etats parties (Article 2[1] du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), 14 décembre 1990, § 10. Dans le même sens, *Observation générale n° 12*. Le droit à une nourriture suffisante (Article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), 12 mai 1999, §§ 17 et 14 ; *Observation générale n° 14*. Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (Article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), 11 août 2000, § 43. Pour le contenu des droits susmentionnés, voir GIALDINO, Rolando E., « El derecho a un nivel de vida adecuado en el plano internacional e interamericano, con especial referencia a los derechos a la vivienda y a la alimentación adecuadas. Su significación y contenido. Los sistemas de protección (Le droit à un niveau de vie adéquat aux plans international et interaméricain avec référence spéciale aux droits au logement et à l'alimentation adéquats. Leur signification et leur contenu. Les systèmes de protection) », in *Investigaciones 3*, 2000, p. 765 ; et « El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (Le droit à la jouissance du niveau de santé le plus haut possible) », in *Investigaciones 3*, 2001, p. 493. Pour les obligations des Etats : GIALDINO, Rolando E., « Los Derechos Económicos ... », *op. cit.*, note 2, pp. 383 et ss.

chaque droit doit donner lieu à un droit minimum absolu en l'absence duquel on devra considérer que l'Etat viole ses obligations¹⁰.

Il est certain que sur le terrain des manquements étatiques il convient de distinguer « l'incapacité » de « l'absence de volonté » d'un Etat. En revanche, même la première hypothèse ne paraît justifier le manquement. Comme le signale l'*Observation générale n°14* du Com/DESC, un « Etat partie ne peut absolument dans aucun cas justifier l'inexécution des obligations fondamentales [...] auxquelles il est impossible de déroger » (§ 47). A notre sens, le Com/DESC a ainsi durci sa position par rapport à ce qu'il avait soutenu dans son *Observation générale n°3* : « Pour qu'un Etat partie puisse invoquer le manque de ressources lorsqu'il ne s'acquitte même pas de ses obligations fondamentales minimum, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum » (§ 10). La Déclaration qu'il a approuvée le 4 mai 2001 confirme cette conclusion : afin d'« éviter tout malentendu », le Com/DESC « tient à souligner » que « comme il n'est pas possible de déroger aux obligations fondamentales, celles-ci ne s'éteignent pas dans les situations de conflit ou d'urgence et en cas de catastrophe naturelle »¹¹. Les Directives de Maastricht vont dans le même sens : les obligations fondamentales minimales « s'appliquent quelles que soient les ressources dont dispose le pays concerné, sa situation ou ses difficultés »¹².

Nous nous trouvons finalement devant ce qui pourrait bien s'appeler « le noyau dur interne » de tous et chacun des droits de l'homme.

Il s'ensuit que le Com/Desc, en approuvant les Observations finales relatives au second rapport périodique de l'Argentine le 1er décembre 1999, même s'il reconnaît les « difficultés financières auxquelles l'économie argentine s'est heurtée ces quatre dernières années » et alors qu'il remarque que « le Gouvernement a réussi à stabiliser la monnaie », précise toutefois que « la mise en oeuvre du programme d'ajustement structurel a été néfaste à la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, en particulier ceux des groupes les plus défavorisés de la société ». Parallèlement, il se dit préoccupé par des aspects qui ne sont pas étrangers aux réformes entreprises dans divers champs, par exemple : « les mesures qui ont été adoptées afin de promouvoir la création d'emplois [n'ont] pas garanti les droits économiques, sociaux et culturels des travailleurs,

¹⁰ ALSTON, Philip, « Out of the abyss : The Challenges Confronting the New U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights », *Human Rights Quarterly*, 1987, vol. 9, pp. 352/353. De la même manière, les programmes d'ajustement structurel qui commencèrent dans les années 1970, les crises de la dette extérieure qui eurent lieu dans les années 1980 et les crises financières de la fin des années 1990, ainsi que d'autres facteurs, ne peuvent exempter les Etats parties d'adopter les plans qu'exige l'article 14 du Pacte – Com/DESC, *Observation générale n° 11*, Plans d'action pour l'enseignement primaire (Article 14 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), 10 mai 1999, § 3 – ce qui peut être étendu à chacun des droits énoncés dans le PIDESC – Com/DESC, *Observation générale n° 1*. Rapports des Etats parties, 24 février 1989, § 4.

¹¹ E/C.12/2001/10, § 18.

¹² § 9 ; voir également § 10. Les Directives, en distinguant aussi « incapacité » et « manque de volonté » de l'Etat, paraissent admettre que la première puisse agir comme une justification du non-respect s'il est prouvé que cette incapacité dérive de circonstances échappant au contrôle de l'Etat, comme par exemple la fermeture temporaire d'un établissement d'enseignement en raison de la survenance d'un tremblement de terre. En revanche, la suppression d'un régime de sécurité sociale sans l'adoption d'un programme de remplacement adéquat serait un exemple du peu d'empressement de l'Etat à remplir ses obligations, § 13.

en particulier en période d'augmentation du chômage ». De surcroît, concernant l'article 16 de la loi 24.463 qui permet de réduire et même de ne pas payer les retraites en invoquant des contraintes économiques, le Com/DESC recommande purement et simplement sa dérogation « afin de garantir le paiement intégral de toutes les pensions »¹³.

Ce type de raisonnement ne constitue en aucun cas une nouveauté. En effet, si cet organe avait dès 1994 pris en compte *inter alia* le poids de la dette externe, cela ne l'empêcha pas de signaler à l'Argentine par exemple, que les programmes de stabilisation et les mesures de privatisation et de décentralisation sur le plan macroéconomique n'étaient pas supervisées de manière adéquate et que, par conséquent, ils étaient à l'origine de « la violation des droits économiques, sociaux et culturels ». Il s'inquiétait particulièrement de l'ampleur du programme de privatisation des régimes de retraite : le régime de rétribution basique auquel tous les individus avaient droit était remplacé progressivement par un nouveau plan de capitalisation dont le rendement dépendait des apports des retraités, ce qui restreignait les perspectives de ceux qui ne pouvaient capitaliser pour des retraites satisfaisantes, c'est-à-dire les travailleurs moins rémunérés, les chômeurs et les sous-employés¹⁴.

Il est utile de rappeler ici quelques passages des audiences devant le Com/DESC sur ce second rapport argentin. L'un des membres du Comité, W.M. Sadi, à l'issue de la plaidoirie de la délégation argentine fondée sur les crises exogènes auxquelles le pays avait dû faire face (crise mexicaine – 1994/95, asiatique et russe – 1997/98, et dévaluation de la monnaie brésilienne – 1999) opposa que : « l'existence de difficultés ou de crises économiques, d'origine intérieure ou extérieure, ne saurait justifier la dégradation de l'exercice des droits de l'homme ». Quand de telles difficultés surviennent, argumentait-il, « il est du devoir des dirigeants du pays d'établir des priorités au niveau macroéconomique pour précisément garantir le plus largement possible la jouissance des droits. Par exemple, il serait utile au Comité de connaître les priorités du Gouvernement argentin pour déterminer si sa politique va dans le sens du respect des exigences du Pacte ». En ce sens, un autre membre, K.O. Rattray, fit remarquer « qu'une crise

¹³ E/C.12/1/Add.38, §§ 10, 15, 18 et 33, les italiques sont ajoutés ; le texte complet du document peut-être consulté dans *Investigaciones 3*, 1999, pp. 758/761. Voir note suivante. Sur la question du travail et de la sécurité sociale : GIALDINO, Rolando E., « El trabajador y los derechos humanos (Le travailleur et les droits de l'homme) », in *Investigaciones 2*, 2000, p. 403.

¹⁴ Il convient d'observer que le Com/DESC a examiné le second rapport périodique de l'Argentine sur les articles 6 à 12 du PIDESC lors de ses sessions 30, 31 et 32 (22 novembre 1994) et, lors de sa 54^{ème} session (8 décembre 1994) il approuva une série d'observations finales. De même, à cette occasion, compte tenu des lacunes relevées dans le rapport et dans les renseignements complémentaires fournis par le Gouvernement, il invita le gouvernement à « présenter un rapport supplémentaire contenant des renseignements complets sur l'application des articles 9 à 11 du Pacte » et des réponses aux préoccupations formulées dans la liste de questions qui a été communiquée au gouvernement avant l'ouverture du dialogue – E/C.12/1994/20, in *Revue IIDH*, 1995, n° 21, pp. 391-393, particulièrement § 242. Postérieurement, il examina ce second rapport ainsi que les réponses présentées à la liste de questions lors des sessions 33, 34, 35 et 36 (du 17 au 19 novembre 1999) et il approuva lors de sa 52^{ème} session du 1^{er} décembre 1999 les observations finales contenues dans le document E/C.12/1/Add.38 du 8 décembre 1999, cité dans la note précédente, en précisant que, en dépit des informations juridiques importantes, il notait « l'absence d'informations précises nécessaires pour évaluer l'application des droits économiques, sociaux et culturels en Argentine » – § 3. Le Centre d'Etudes Légales et Sociales (CELS) et la Fédération Internationale des Droits de l'Homme (FIDH) ont présenté une communication sur ce second rapport – E/C.12/1999/NGO/2, 21 octobre 1999.

économique ne saurait servir à justifier l'inapplication de certaines dispositions du Pacte. C'est au contraire en temps de crise que les droits doivent être le plus protégés et que le Pacte prend tout son sens »¹⁵.

Pour sa part et à une date plus récente – le 4 octobre 2002 – le Comité des droits de l'enfant, tout en reconnaissant que l'Argentine faisait face à de nombreuses difficultés pour appliquer la Convention sur les droits de l'enfant, « en particulier à cause de la crise économique, politique et sociale que connaît le pays », s'alarma du fait que « les crédits budgétaires alloués pour les enfants [restaient] insuffisants » et que 6 décès de nourrissons sur 10 « pourraient être évités grâce à des mesures peu coûteuses » ; il critiqua enfin « la réduction des dépenses consacrées à l'éducation, qui touche en particulier les enfants pauvres »¹⁶.

A son tour, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ne manqua pas de manifester ses craintes à l'égard des « répercussions, sur les femmes, des réformes économiques »¹⁷ en Argentine.

Il ne s'agit pas d'une position *ad hoc* du Com/DESC ne valant que pour l'Argentine. La nouvelle récession et les programmes d'ajustement structurel mis en place par le Venezuela au cours des dix dernières années sur lesquels s'est prononcé le Com/DESC n'empêchèrent pas ce dernier de relever « la précarité de la situation des travailleurs dans le contexte de l'assouplissement des politiques d'emploi » ni de constater que le salaire minimum demeurait « très en dessous du montant nécessaire pour répondre aux besoins essentiels des travailleurs » et de leur famille, ce qui l'incita à recommander à l'État partie de veiller à réviser régulièrement ce salaire minimum¹⁸. Or, l'on doit admettre qu'une disproportion déterminée entre le salaire minimum et le « panier alimentaire de base » constitue une « violation » de l'article 7.ii.a du PIDESC puisque cela a été reconnu dans le cas du Mexique alors même que la crise économique de 1995 avait été constatée¹⁹. On peut multiplier les exemples en ce sens : « [l]e Comité recommande à l'État partie d'évaluer les politiques de réforme économique du point de vue de leur impact sur la pauvreté et de s'efforcer d'ajuster ses programmes de manière à protéger les droits économiques et sociaux des groupes sociaux les plus vulnérables. À ce sujet, il appelle

¹⁵ E/C.12/1999/SR.33, 17 novembre 1999, §§ 13 (Sadi) et 20 (Ratray). Paul Hunt, autre expert du Comité, souhaite savoir « s'il [existait] au sein des différents ministères des personnes chargées de veiller à ce que les politiques formulées soient conformes au Pacte » ; *idem*, §§ 19 et 51. La réponse de la délégation argentine fut que chaque ministère possédait un service juridique chargé d'évaluer la compatibilité avec la Constitution et les deux pactes internationaux de 1966 toute proposition ou mesure. E/C.12/1999/SR.34/Add.1, 18 novembre 1999, § 4. Lors de l'examen de 1994, Mme M. A. Jimenez Butragueño avait estimé que le processus de privatisation en cours en Argentine ne lui paraissait pas rassurant. « Les entreprises privées ne sont pas des philanthropes et une privatisation à outrance peut avoir des conséquences néfastes pour la vie quotidienne de la population », E/C.12/1994/SR.32, 29 novembre 1994, § 6.

¹⁶ Observations finales relatives au second rapport périodique de l'Argentine, CRC/C/15/Add.187, 9 octobre 2002, §§ 10, 19, 46 et 56.

¹⁷ Observations finales du Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes relatives au second et troisième rapports de l'Argentine, A/52/38/Rev.1, 12 août 1997, § 295.

¹⁸ Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relatives au second rapport périodique du Venezuela, E/C.12/1/Add.56, 8 mai 2001, §§ 8, 13, 14 et 24.

¹⁹ Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relatives au troisième rapport périodique du Mexique, E/C.12/1/Add.41, 8 décembre 1999, §§ 12 et 20.

l'attention de l'État partie sur la déclaration relative à la pauvreté qu'il a adoptée le 4 mai 2001 »²⁰.

Cette question a éveillé depuis longtemps l'attention d'autres organes de l'ONU telle l'Assemblée générale²¹. Mais c'est surtout la Commission des Droits de l'Homme qui s'est prononcée de manière continue et persistante sur les effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance effective des droits de l'homme²². Dans l'une de ses dernières résolutions, la Commission insiste – au terme d'une longue série de considérations – sur le fait que « l'exercice des droits fondamentaux de la population des pays débiteurs à l'alimentation, au logement, à l'habillement, à l'emploi, à l'éducation, aux services de santé et à un environnement salubre *ne peut pas être subordonné à l'application de politiques d'ajustement structurel, de programmes de croissance et de réformes économiques liés à la dette* »²³. On perçoit finalement des échos semblables de cette position dans d'autres résolutions de la Commission et notamment dans celles relatives à l'extrême pauvreté²⁴.

En résumé, « le remboursement de la dette ne devrait pas s'effectuer au détriment des droits fondamentaux de la population des pays débiteurs à l'alimentation, au logement, à l'habillement, à l'emploi, aux services de santé et à un environnement salubre »²⁵.

III. - FMI, BANQUE MONDIALE ET DROITS DE L'HOMME

Le FMI et la Banque mondiale sont des institutions gouvernementales internationales pleinement intégrées au système de l'ONU et elles possèdent la qualité d'institutions spécialisées établies par accord gouvernemental en conformité avec l'article 57 de la Charte de l'ONU (ci-après la Charte). Comme telles, ces deux institutions – comme n'importe quel autre organe de l'ONU ou sujet du droit international – sont généralement liées par la Charte et elles ont le devoir de respecter les principes établis dans le

²⁰ Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relatives au quatrième rapport périodique de l'Ukraine, E/C.12/1/Add.65, 24 septembre 2001, § 19. Voir également, entre autres, les Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relatives au quatrième rapport périodique de la Colombie, E/C.12/1/Add.74, 30 novembre 2001 ainsi que les Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relatives au rapport initial de la Bolivie, E/C.12/1/Add.60, 21 mai 2001.

²¹ Résolution 1994/94, *Renforcement de la coopération internationale en vue de résoudre durablement le problème de la dette extérieure des pays en développement*, A/RES/49/94, 19 décembre 1994.

²² Voir p. ex. : Résolutions 1997/10 du 3 avril 1997, 1998/24 du 17 avril 1998, 1999/22 du 23 avril 1999, 2000/82 du 26 avril 2000 et 2001/27 du 20 avril 2001. Par le biais de la seconde de ces résolutions, un rapporteur spécial pour la question des effets de la dette extérieure sur l'exercice effectif des droits économiques, sociaux et culturels fut nommé alors que l'avant dernière résolution citée mettait fin à son mandat et décidait de nommer un expert indépendant aux mêmes fins. Voir également les Résolutions 2002/29 et 2003/21.

²³ Résolution 2002/29 du 22 avril 2002, § 9 (italiques ajoutées). Dans le même sens, « Les droits de l'homme responsabilité de tous », en mémoire du Directeur général, Genève, OIT, 1988, p. 13.

²⁴ Voir p. ex. : Résolution 2002/30 du 22 avril 2002.

²⁵ Commission des Droits de l'Homme, Résolution 1994/11, 25 février 1994, § 4 (italiques ajoutées).

préambule de celle-ci, les finalités de l'ONU exprimées à l'article 1, les principes qui gouvernent les actions de l'Organisation et de ses membres prévus à l'article 2, les objectifs de l'Organisation dans le secteur de la coopération économique et sociale internationale formulés aux articles 55 et 56, et enfin les dispositions spécifiques destinées à assurer sa réalisation et qui figurent dans la Charte ainsi que dans les différents instruments internationaux, ces derniers comprenant les conventions internationales du travail et les résolutions et déclarations de l'ONU. Le FMI et la Banque mondiale sont en outre spécialement contraints par leur propre statut, qui prévoit pour l'un et l'autre l'objectif de parvenir à des niveaux élevés d'emploi et de revenu réel partout dans le monde.

Dans son deuxième rapport intérimaire à la Sous-Commission, le Rapporteur spécial chargé d'étudier les questions touchant à la jouissance effective des droits économiques, sociaux et culturels était d'avis que les institutions directement chargées de concevoir, promouvoir et surveiller les programmes d'ajustement structurel, telles que la Banque mondiale et le FMI, n'étaient pas dispensées de l'obligation de s'interroger sur les conséquences de leurs programmes de travail sur les droits de l'homme. Même si cela n'est qu'implicite, ces institutions ont de véritables obligations en matière de droits de l'homme. Et si l'affirmation demeure controversée au sein desdites institutions, son bien-fondé est étayé par les arguments suivants :

- a) La Banque mondiale et le FMI sont des institutions des Nations Unies (ou, à tout le moins, des institutions "affiliées") qui sont donc liées par la Charte des Nations Unies, en particulier par les clauses relatives aux droits de l'homme, figurant aux articles 55 et 56 ;
- b) Ces deux institutions, comme d'autres ont (que telle soit ou non leur vocation) des projets axés sur le développement. La sauvegarde des droits de l'homme est de plus en plus prise en considération dans une gamme étendue d'activités de développement, au point que, dans sa résolution 1987/29, la Sous-Commission a considéré que « les politiques de développement continu exigent qu'une place soit faite aux droits de l'homme dans le processus de développement ». Le lien entre les droits de l'homme et le développement est désormais indissoluble ;
- c) L'influence (potentielle et réelle) de ces institutions sur les Etats et à l'intérieur des Etats est si grande que l'exercice des droits de l'homme peut être menacé ou au contraire renforcé de différentes manières ;
- d) Les effets sur l'exercice des droits de l'homme des politiques de ces institutions ont été étudiés par plusieurs organes de défense des droits de l'homme des Nations Unies, en particulier le Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

Ces arguments ne présentent aucune originalité, nous nous sommes contentés de reproduire ci-dessus un extrait du rapport sur les moyens de mener un dialogue politique entre pays créditeurs et pays débiteurs du système des Nations Unies fondé sur le principe

de la responsabilité partagée, et élaboré par le Secrétaire général de l'ONU à la demande de la Commission des droits de l'Homme²⁶.

Celle-ci a notamment reconnu « qu'une plus grande transparence, une participation de tous les États et une prise en considération des résolutions pertinentes de la Commission sont nécessaires dans les délibérations et activités des institutions financières internationales et régionales »²⁷.

Si l'on ajoute au caractère d'institutions spécialisées de l'ONU que ces organismes sont composés d'États liés par les décisions de celle-ci, l'on pourrait fort bien affirmer avec S.S. Åkermark que le FMI et la Banque mondiale doivent admettre leur obligation de respecter toute décision liée aux organes de l'ONU et appliquer les recommandations de ces organes, au titre desquelles figurent les observations du Com/DESC sur les rapports des États parties et les *Observations générales*²⁸.

Le Com/DESC a mis ce lien en évidence dans son *Observation générale n° 3* en déclarant que l'obligation pour l'État d'employer le « maximum de ses ressources disponibles » afin d'atteindre la « pleine effectivité » des droits du PIDESC (article 2.1) visait pour les auteurs du Pacte, à la fois les ressources propres de l'État et « celles de la communauté internationale, disponibles par le biais de l'assistance et de la coopération internationales » (§ 13 ; *Principes de Limburg*, § 26). L'*Observation générale n° 2* avait déjà insisté sur le fait que la coopération et l'assistance internationales devaient être interprétées de façon à inclure tous les organes de l'ONU qui participaient d'une manière ou d'une autre à la promotion des droits économiques, sociaux et culturels. Évoquant ce document l'*Observation générale n° 12* affirmait : « le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, devraient faire une plus large place à la protection du droit à l'alimentation dans leurs politiques de prêt et leurs accords de crédit ainsi que dans les mesures internationales visant à régler la crise de la dette. Il faudrait veiller, conformément au paragraphe 9 de l'*Observation générale 2* du Comité, à ce que dans tout programme d'ajustement structurel le droit à l'alimentation soit protégé »²⁹. D'ailleurs, les articles 16.2.b, 17.3 et 22 du PIDESC n'indiquent-ils pas eux aussi les « institutions spécialisées » ?³⁰

²⁶ E/CN.4/1996/22, §§ 50 et 51.

²⁷ Résolution citée, note 23, § 19.

²⁸ ÅKERMARK, Sia Spiliopoulou, « International Development Finance Institutions : The World Bank and the International Monetary Fund », in : EIDE, A., KRAUSE, C. et ROSAS, A. (Eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, Dordrecht/Boston/Londres, Martinus Nijhoff, 2001, pp. 525-530. Une position concurrente est celle de François Gianviti (Conseiller général du FMI) : le PIDESC « is a treaty among States which contains obligations addressed to States. Neither by its terms nor by the terms of the Fund's relationship agreement with the United Nations is it possible to conclude that the Covenant is applicable to the Fund. Moreover, the norms contained in the Covenant have not attained a status under general international law that would make them applicable to the Fund independently of the Covenant » - *Economic, Social and Cultural Rights and the IMF*, 7 May 2001, E/C.12/2001/WP.5, § 56.

²⁹ *Observation générale n° 2*, Mesures internationales d'assistance technique (art. 22 du Pacte), 2 février 1990 ; *Observation générale n° 12*, § 41. Dans le même sens, *Observation générale n° 13*, Le droit à l'éducation (Art. 13), 8 décembre 1999, § 60 et *Observation générale n° 14*, Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, 11 août 2000, § 64.

³⁰ Voir également les articles 18 et 19.

Il faut relever en outre la mise en garde contenue dans l'*Observation générale n° 2* précitée : un grand nombre d'activités entreprises au nom du développement se sont révélées par la suite mal conçues ou même néfastes du point de vue des droits de l'homme (§ 7). Des propos prémonitoires au début des années 1990.

Enfin, dans son *Observation générale n° 8* de 1997, le Com/DESC a eu l'occasion d'affirmer que le Conseil de sécurité, lorsqu'il agit sur la base des pouvoirs draconiens que lui confère le Chapitre VII de la Charte de l'ONU, est sujet aux exigences des droits de l'homme : « de même que la communauté internationale exige que l'Etat visé respecte les droits civils et politiques de ses citoyens, l'Etat en question et la communauté internationale elle-même doivent tout mettre en oeuvre pour protéger ne serait-ce que l'essentiel des droits économiques, sociaux et culturels des personnes de cet Etat qui sont touchées »³¹. P. Alston a perçu dans cette analyse, et avec raison selon nous, un parallèle clair avec les activités du FMI et de la Banque mondiale, compte tenu de l'impact de leurs politiques sur la jouissance des droits de l'homme³².

La liste des arguments pourrait encore être allongée, il suffit toutefois de signaler que ni le FMI ni la Banque mondiale ne peuvent contester ceux que l'on a exposés précédemment en se fondant sur leur Convention constitutive (articles IV et IV.10 respectivement), et en soutenant, comme ils l'ont fait habituellement par le passé, qu'ils sont obligés de garder une sorte de caractère apolitique. En effet, la réalité démontre à l'évidence que par le biais des mesures qu'elles imposent aux Etats afin d'obtenir des crédits, ces institutions agissent comme des législateurs locaux en conduisant les pays non seulement à réformer leurs politiques fiscales mais également leur législation du travail, leurs dépenses en matière de santé et d'éducation, la réglementation de l'énergie et de l'environnement...³³ En toute occurrence, la fonction des institutions financières internationales n'est pas seulement appréciable au regard de leur ordre juridique propre, il faut encore l'évaluer dans le champ entier de leurs responsabilités. Elles possèdent de ce fait une obligation de surveillance leur imposant de se doter des moyens pour veiller que les activités, programmes et pratiques prévus n'occasionnent pas un amoindrissement des droits de l'homme garantis par la Charte de l'ONU, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les instruments internationaux relatifs à ces droits. Si ces institutions souhaitent conserver un rôle accepté et acceptable pour tous les citoyens du monde, elles devront intégrer dans leur statut et dans leurs pratiques les droits de l'homme ainsi que leur réalisation effective, et concéder les moyens permettant la jouissance de ces droits³⁴. Nous souhaitons ardemment que les assertions de H. Kölher selon lesquelles d'une part

³¹ *Observation générale n° 8*, Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels, 12 décembre 1997, § 7.

³² ALSTON, Philip, « The Universal Declaration in an Era of Globalisation », in : HEIJDEN, B., TAHZIB-LIE, B. (eds.), *Reflections on the Universal Declaration of Human Rights : a fiftieth anniversary anthology*, La Haye/Boston/Londres, Martinus Nijhoff, 1998, pp. 31-32.

³³ SADASIVAM, Bharati, « The impact of Structural Adjustment on Women: A Governance and Human Rights Agenda », in : *Human Rights Quarterly*, 1997, vol. 19, n° 3, p. 649.

³⁴ L'adhésion des institutions de Bretton Woods à l'ensemble du système de l'ONU au moyen d'un traité, paraît être une suggestion supportée par une majorité de partisans au sein des ONG, et notamment de la nouvelle ONG « Attac » qui tend à créer un droit de recours des citoyens contre les décisions des institutions financières ; *Les droits de l'homme et l'extrême pauvreté*. Rapport présenté par Mme A.M. Lizin, expert indépendant, en conformité avec la résolution 2000/12 de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2000/55, 15 mars 2002, §§ 168-170.

« un monde global nécessite une éthique globale » et d'autre part cette éthique globale « doit respecter les droits de l'homme », soient orientées vers les objectifs précités³⁵. Ceci d'autant que, nous le répétons, l'une des fins du FMI en vertu de sa charte constitutive est de faciliter l'expansion et la croissance équilibrée du commerce mondial et de « contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les États membres, objectifs premiers de la politique économique » (article 1.ii).

On ne saurait donc soutenir du point de vue du droit international que les institutions comme le FMI ou la Banque mondiale peuvent se considérer déliées des directives minimums de protection des droits de l'homme proclamées et acceptées pleinement par la communauté internationale. La ratification massive dont a fait l'objet le PIDESC – pour ne citer qu'un seul des traités universels en la matière – en atteste. Il n'est pas plus acceptable d'ailleurs que ce détachement se projette sur la Déclaration universelle des droits de l'homme qui, depuis plus d'un demi-siècle, proclame le droit de toute personne « à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet » (article 28).

IV. – EFFETS DU RÔLE CHARNIERE DES DROITS DE L'HOMME DANS LA RELATION DES ETATS DEBITEURS AVEC LE FMI ET LA BANQUE MONDIALE

Notre première partie a mis en valeur un engagement juridique international de l'Etat. Cet engagement est sérieux et grave, inflexible même devant les attraites que peut présenter l'allégement de sa dette extérieure³⁶. Les développements suivants nous ont cependant permis d'affirmer que l'existence des droits de l'homme se répercute également sur le comportement des institutions financières internationales.

Le modèle des droits de l'homme, en somme, ne s'applique pas seulement à celui qui reçoit, non plus seulement à celui qui donne ; il s'applique identiquement aux deux³⁷. Et cela, tel que nous le comprenons, rend possible l'évaluation des conditions et des termes qui lient ces deux acteurs sous une perspective différente.

C'est sous cette perspective que peut s'expliquer l'éloquence du Com/DESC dans ses exhortations aux Etats : « [l]e Comité demande instamment à l'État partie de tenir compte,

³⁵ KÖHLER, Horst, « The challenges of globalisation and the role of the IMF », 15 mai 2003, <http://www.imf.org/external/np/speechs/2003/051503.htm>, p. 7.

³⁶ Le PIDESC, selon le Com/DESC et la doctrine la plus consolidée est « neutre » en ce qui concerne les systèmes politiques et économiques, et les droits du PIDESC peuvent « devenir effectifs » dans le contexte d'une large variété de ces systèmes. En revanche, il est imposé qu'en plus de l'effectivité, l'interdépendance et le caractère indivisible des droits économiques, politiques, sociaux, civils et culturels « soient reconnus et reflétés dans le système en question », *Observation générale n° 3*, § 8. Voir Principes de Limburg, § 6.

³⁷ TOMASEVSKI, K., cité par ÅKERMARK, S.S., *op. cit.* note 28, p. 258.

lorsqu'il négocie avec des institutions financières internationales et applique des programmes d'ajustement structurel et des politiques macroéconomiques influant sur le service de la dette extérieure, l'intégration du pays dans l'économie mondiale de marché, etc., de leurs effets sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels de la population, en particulier des groupes les plus vulnérables de la société »³⁸.

On se contentera de rappeler à cet égard que le Com/DESC s'est prononcé dans des termes analogues au sujet de l'Argentine³⁹. L'un des membres du Com/DESC, W.M. Sadi signalait ainsi à la délégation nationale lors des audiences que les pays doivent mettre en avant « la défense des droits énoncés dans le PIDESC [...] lors des négociations qu'ils ont avec des institutions financières internationales comme la Banque mondiale »⁴⁰.

Le respect du Pacte exige donc de l'Etat qu'il évalue les effets des programmes de réforme économique sur la pauvreté et qu'il s'efforce de les adapter afin de satisfaire « les besoins sociaux actuels de la population »⁴¹. Plus encore, si les programmes d'ajustement sont souvent inévitables et se traduisent généralement par des mesures d'austérité, dans de telles circonstances, « il est alors encore plus urgent d'intensifier les efforts visant à protéger les droits économiques, sociaux et culturels les plus élémentaires »⁴².

Il est utile de rappeler ici le droit interne. Dans le cas argentin, la nouvelle clause de progrès, introduite par la réforme constitutionnelle de 1994 prie explicitement le Congrès de pourvoir au « développement humain » et au « progrès économique avec la justice sociale » (article 75.19)⁴³. Cette réforme intègre les exigences du droit international des droits de l'homme dans le libellé de la Constitution nationale. Cette dernière dispose à

³⁸ Observations finales ... Mexique, *op. cit.* note 19, § 34. Dans le même sens, voir entre autres, Observations ... Ukraine, *op. cit.* note 20, § 20 ; Observations ... Colombie, *op. cit.* note 20, § 29.

³⁹ Observations ... Argentine, *op. cit.* note 13, § 28.

⁴⁰ *Op. cit.* note 15.

⁴¹ Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relatives au troisième rapport périodique de la Bulgarie, E/C.12/1/Add.37, 8 décembre 1999, § 24 ; Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relatives au premier rapport périodique du Cameroun, E/C.12/1/Add.40, 2 décembre 1999, § 38. « Pendant près de 20 ans, les institutions financières internationales et les gouvernements des pays créanciers ont joué à un jeu ambigu et destructeur consistant à télécommander les économies du tiers monde et à imposer à des pays impuissants des politiques économiques impopulaires, prétendant que la pilule amère de l'ajustement macroéconomique finirait par permettre à ces pays de trouver le chemin de la prospérité et du désendettement. Après deux décennies, dans de nombreux pays la situation est pire que lorsqu'ils ont commencé à mettre en œuvre les programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale. Ces programmes d'austérité rigoureux ont eu un coût social et écologique considérable et dans beaucoup de pays l'indice du développement humain a dramatiquement chuté », Allègement de la dette et investissement social : coordination entre l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et la lutte contre l'épidémie du VIH/SIDA en Afrique, la reconstruction du Honduras et du Nicaragua après l'ouragan Mitch et la mise en œuvre de la Convention de 1999 sur les pires formes de travail des enfants (Convention n° 182) de l'OIT, Rapport conjoint du Rapporteur spécial, M. Ronaldo Figueredo, et l'expert indépendant, M. Fantu Cheru, E/CN.4/2000/51, 14 Janvier 2001, I, 1.

⁴² *Observation générale n° 2*, § 9. « The IMF and World Bank have been mouthpieces of this deceit, with their charade of analysing the "debt sustainability" of the poorest countries. These analyses have nothing to do with debt sustainability in any real sense, since they ignore the needless deaths of millions of people for want of access to basic medicines and nutrition. Money that could be directed towards public health is instead siphoned off to pay debts owed to western governments and to the IMF and World Bank themselves », SACHS, Jeffrey, "The Charade of Debt Sustainability", *Financial Times*, 26 septembre 2000, cité dans le document de la note 3, § 36, note 12.

⁴³ V. GIALDINO, Rolando E., " Los pobres y la justicia social ", *El Derecho*, t. 171, p. 1034.

présent qu'il revient au Congrès « de légiférer et promouvoir les moyens d'action positive qui garantissent l'égalité réelle des chances et de traitement ainsi que la pleine jouissance et le plein exercice des droits reconnus par cette Constitution et par les traités internationaux des droits de l'homme en vigueur » (article 75.23, italiques ajoutées).

En outre, le FMI et la Banque mondiale trouveront dans l'adéquation de leurs politiques et exigences aux obligations internationales des Etats en matière de droits de l'homme, une excellente et double raison de respecter la légalité qui les régit : respecter les droits de l'homme et s'abstenir d'inciter les Etats à les transgresser. Dans le but de dissiper tout doute à ce sujet, l'*Observation générale n° 14* indique qu'il incombe aux « acteurs » non étatiques « en mesure d'apporter leur concours de fournir "l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique", nécessaires pour permettre aux pays en développement d'honorer les obligations fondamentales et autres » (§ 45, dans le même sens, Voir *Observation générale n° 15*, § 38).

Or ce respect et cette abstention ne comprennent pas seulement les droits de l'homme en général puisqu'ils incluent les obligations additionnelles en fonction des traités internationaux ratifiés par l'Etat membre en jeu⁴⁴.

Il est par ailleurs évident que le Com/DESC n'ignore pas les « charges » que le FMI impose aux Etats débiteurs. Celles-ci ne reposent pas sur des conjectures, des suppositions ou des soupçons plus ou moins valables si l'on se fie aux documents officiels que nous avons signalés⁴⁵. A cet égard, la délégation argentine elle-même signala devant le Com/DESC que la flexibilité du travail était un des conditionnements imposés au gouvernement par le FMI⁴⁶. Cette allégation fut reprise dans un sens critique à l'encontre des institutions de Bretton Woods⁴⁷ par le Haut Commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme, Mme Robinson, et par M. W.M. Sadi lors d'une session en marge de l'examen du rapport argentin.

Cette réalité démontre qu'il est essentiel pour éliminer les violations des droits économiques, sociaux et culturels que les organisations internationales, y compris les institutions financières, corrigent leurs politiques et leurs pratiques de sorte que celles-ci ne donnent pas lieu à une privation de ces droits (*Directives de Maastricht*, § 19)⁴⁸.

⁴⁴ ÄKERMARK, S.S., *op. cit.* note 28, pp. 527 et ss.

⁴⁵ Voir notes 41 et 42, ainsi que le texte du rapport correspondant à la note 46. « L'aggravation de la malnutrition, le recul des taux de scolarisation et la montée du chômage ont été imputés aux politiques d'ajustement structurel, mais ces mêmes institutions continuent à prescrire la même thérapie et à en faire une condition pour bénéficier d'un allègement de la dette, niant l'évidence à savoir que les programmes d'ajustement structurel ont sans conteste accentué la pauvreté », L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), *op. cit.* note 3, § 27.

⁴⁶ E/C.12/1999/SR.34/Add.1, 18 novembre 1999, § 39 : "Since labour flexibility was one of the conditionalities imposed on the Government by the International Monetary Fund (IMF), the Committee might wish to inform IMF of its concerns in that regard".

⁴⁷ E/C.12/1999/SR.36, 19 novembre 1999, § 32 (Sadi) et § 36 (Robinson).

⁴⁸ Selon la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH), la détérioration de la situation des droits économiques, sociaux et culturels, peut être imputée aux autorités publiques argentes et aux institutions financières internationales se partagent la responsabilité, V. Rapport de M. Bernards Mudho, expert indépendant, sur les effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure, présenté conformément à la résolution 2002/29 de la Commission, E/CN.4/2003/10, 23 octobre 2002, § 46. Cet expert note également à propos de l'Argentine : « La situation alarmante des indicateurs macroéconomiques est

Dans le rapport de l'expert indépendant Fantu Cheru déjà cité, il est signalé que dans la majorité des pays considérés (9 pays fortement endettés de l'Afrique), les objectifs macroéconomiques généraux fixés par les politiques, tels qu'ils ressortent des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), sont incompatibles avec les objectifs même de cette lutte : « Cette même conclusion a été dégagée dans un rapport récent du General Accounting Office des États-Unis, dans lequel il est souligné qu'un antagonisme existe entre le souci d'assurer un allègement rapide de la dette et la nécessité de veiller à la mise en place d'un cadre approprié de lutte contre la pauvreté ». Le rapport s'interroge sur les raisons d'un tel « découplage » et déduit que « les gouvernements des pays pauvres très endettés essaient de mettre leur CSLP en conformité avec les critères de prêt du Fonds et de la Banque, ce qui les amène à privilégier les considérations macroéconomiques, la réforme budgétaire et les mesures de privatisation dans le souci de se concilier ces institutions puissantes sans réfléchir aux incidences de telles mesures sur la lutte contre la pauvreté et son contexte »⁴⁹.

Un autre document élaboré par le même expert et présenté à la Commission des Droits de l'Homme sous le titre *Effets des politiques d'ajustement structurel sur la jouissance effective des droits de l'homme* permet de prendre note des crises du développement issues de l'endettement extérieur du Tiers-Monde, des politiques du FMI, de la Banque mondiale et du Groupe des 7, de la contre-révolution néo-libérale et des privatisations. En ce qui concerne « l'ajustement à visage humain », il indique : « [e]n réponse aux critiques qui reprochent à l'ajustement d'avoir aggravé la pauvreté, la Banque mondiale prévoit à présent des programmes de protection sociale et des filets de sécurité qualifiés de "dimensions sociales de l'ajustement" visant à protéger les pauvres des effets néfastes de l'aménagement structurel. Cependant, ces programmes semblent être trop modestes et trop tardifs pour pouvoir remédier sensiblement aux causes fondamentales de la misère et du manque de moyens d'action. Les programmes à dimension sociale sont essentiellement des mesures palliatives : d'aucuns les considèrent comme une tentative de la part de la Banque mondiale et des régimes politiquement vulnérables ayant pour objet d'"apaiser" les populations démunies qui s'organisent désormais de façon à remettre en cause les politiques en question et la nature des régimes qui y adhèrent »⁵⁰.

imputée aux mesures inefficaces d'ajustement adoptées par le Gouvernement. L'écart entre les riches et les pauvres a considérablement augmenté au cours des derniers mois du fait de la contraction brutale des dépenses publiques et des fonctions essentielles de l'État », § 49. Voir également, « La dette extérieure dans le cadre de la mondialisation capitaliste libérale : le cas de l'Argentine », Exposé écrit présenté par l'Association Américaine de Juristes, organisation non gouvernementale reconnue comme entité consultative spéciale, E/CN.4/Sub.2/2002/NGO/17, 8 juillet 2002.

⁴⁹ *Op. cit.* note 3, §§ 24 et 25 : « Comme l'a exposé brièvement un ministre interrogé [...], "Nous n'entendons pas essayer de déchiffrer les intentions du Fonds. Nous préférons nous prémunir en lui donnant ce qu'il veut avant même qu'il ne commence à nous chapitrer sur tel ou tel point. En procédant de la sorte, nous envoyons un message clair, à savoir que nous savons ce que nous faisons, c'est à dire que nous croyons en l'ajustement structurel" », *idem*, § 25. On peut également observer que « pour plusieurs pays, notamment les plus endettés, dont l'Équateur, une clause spécifique a été introduite dans les accords conclus avec le FMI afin de protéger l'agenda social établi par les gouvernements concernés », Les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Rapport présenté par Mme A.-M. Lizin, expert indépendant, conformément à la résolution 1999/26 de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2000/52, 25 février 2000, § 30.

⁵⁰ E/CN.4/1999/50, 24 février 1999, § 96

V. – OBLIGATIONS DES ETATS TIERS. ROLE DE L'ONU

Les exigences que met en jeu l'insertion des droits de l'homme dans le contexte de la dette extérieure ne s'adressent pas seulement aux Etats débiteurs et aux organisations internationales créancières. En tant que membres de celles-ci, particulièrement du FMI et de la Banque mondiale, les Etats doivent « faire tout [leur] possible pour que les politiques et les décisions des organisations internationales dont [ils sont] membre[s], notamment du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, soient conformes aux obligations des États parties au Pacte, en particulier à celles énoncées à l'article 2 1) relatif à l'assistance et à la coopération internationales⁵¹ » ainsi que dans les articles 11, 15, 22 et 23, entre autres⁵².

Le devoir des Etats de protéger les droits économiques, sociaux et culturels se projette en effet aussi sur sa participation aux organisations internationales lorsqu'elles agissent collectivement ; il est donc particulièrement important que ceux-ci usent de leur influence pour garantir que les programmes et politiques (*policies*) des organisations dont ils font partie n'entraînent pas de violations desdits droits (*Directives de Maastricht*, § 19).

L'engagement relatif à l'assistance et à la coopération internationales des Etats parties au PIDESC confirme notre avis selon lequel le FMI et la Banque mondiale ne peuvent empêcher ceux-ci de remplir leurs obligations.

La coopération entre les Etats est d'ailleurs un principe fondamental placé dans la Charte de l'ONU (articles 55 et 56), ainsi que dans d'autres instruments, comme notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Déclaration relative aux principes du Droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats (articles 3.f et 9), la Charte des droits et devoirs économiques des Etats (articles 7, 8 et 17) et la Déclaration sur le droit au développement (article 33).

Parallèlement, le Com/DESC a prié instamment les Etats parties (développés) de veiller à augmenter leur contribution à la coopération internationale pour le développement et de faire en sorte que cette contribution atteigne le plus rapidement possible l'objectif

⁵¹ Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relatives au troisième rapport périodique de l'Italie, E/C.12/1/Add.43, 23 mai 2000, § 20 et Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relatives au second rapport périodique de la Belgique, E/C.12/1/Add.54, 1^{er} décembre 2000, § 31.

⁵² Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relatives au second rapport périodique de l'Irlande, E/C.12/1/Add.77, 5 juin 2002, § 37 ; Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relatives au second rapport périodique de la France, E/C.12/1/Add.72, 30 novembre 2001, § 32 ; Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relatives au quatrième rapport périodique de l'Allemagne, E/C.12/1/Add.68, 24 septembre 2001, § 31 ; Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relatives au quatrième rapport périodique de Grande Bretagne et Irlande du Nord – Territoires indépendants, E/C.12/1/Add.79, 16 mai 2002, § 26 ; Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relatives au second rapport périodique du Japon, E/C.12/1/Add.67, 30 août 2001, § 37.

de 0,7 % du PNB fixé par l'ONU⁵³. Le Groupe de Travail sur le Droit au Développement a également fait remarquer qu'il incombait aux pays développés une responsabilité spéciale dans le contexte d'une interdépendance croissante, en vue de créer un environnement économique mondial favorable pour un développement accéléré. En particulier « les pays les plus puissants seraient responsables au premier chef de la coordination de la politique macro-économique afin de garantir un environnement international stable et prévisible de nature à encourager, stimuler et promouvoir l'épanouissement humain et le progrès durable »⁵⁴.

En dépit de tout ce qui a été fait, il demeure donc beaucoup à espérer encore de l'ONU elle-même, précisément parce que la relation entre les conditions économiques et sociales mondiales et les droits de l'homme est un principe fondamental de la Charte, affirmé par son Préambule et réitéré dans son article 1 qui établit les buts de l'ONU. L'article 55 définit quant à lui les objectifs de la coopération économique et sociale internationale et dispose que l'ONU favorisera : a) le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ; b) la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation ; c) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

On ajoutera à cela que l'action des avocats, des sociétés ou associations et de la communauté juridique en général est tout autant nécessaire (*Directives de Maastricht*, § 28) dans cette perspective.

VI. – CONCLUSIONS AU REGARD DU DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME

1. Les obligations des Etats découlant de la dette extérieure contractée devant les institutions financières internationales – FMI et Banque Mondiale – ont produit et produisent dans de nombreux Etats des effets dévastateurs dans le domaine des droits de l'homme. L'Argentine représente, à cet égard, une illustration dramatique.

2. De tels effets se projettent sur l'ensemble des droits de l'homme y compris les droits économiques, sociaux et culturels et les droits civils et politiques ainsi que sur ceux dits « de la troisième génération », spécifiquement le droit au développement.

⁵³ Observations finales ... de l'Irlande, *op. cit.* note préc., § 38 ; Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relatives au quatrième rapport périodique de la Finlande, E/C.12/1/Add.52, 1^{er} décembre 2000, § 13 ; Observations finales ... de l'Allemagne, *op. cit.* note préc., § 33 ; Mais il nous manque les éloges : Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relatives au troisième rapport périodique du Danemark, E/C.12/1/Add.34, 14 mai 1999, § 11.

⁵⁴ E/CN.4/1995/11, §§ 50 et 57, cité dans le document de la note 26, § 49.

3. Les politiques tendant à satisfaire les engagements de la dette extérieure se sont exprimés au travers des « programmes d'ajustement » ou de « restructuration économique ».

4. Les normes juridiques qui mettent en oeuvre ces programmes, dans la mesure où elles produisent des effets préjudiciables sur les droits de l'homme, posent de véritables questions régies par le droit international et le droit constitutionnel puisqu'elles intéressent en même temps, d'une part des droits, libertés et garanties prévus dans des traités universels et, d'autre part et en conséquence, la responsabilité corrélative de l'Etat pour le non respect éventuel des obligations auxquelles celui-ci a souscrit au bénéfice de toute personne se trouvant sous sa juridiction et à l'égard de la communauté internationale.

5. L'Etat s'est engagé à assurer, au titre d'une « obligation minimum » la satisfaction de « l'essentiel de chacun des droits » économiques, sociaux et culturels. Il en va ainsi même dans les situations qui provoquent la dette extérieure. Cela est valable pour tous les autres droits de l'homme.

6. Le FMI et la Banque mondiale se trouvent également contraints de faire en sorte que leurs politiques et pratiques respectent les droits de l'homme, tels que les conçoit et l'ordonne la communauté internationale.

7. Les conséquences qui découlent des points antérieurs permettent et exigent de poser ou de reposer les relations entre Etats débiteurs et organismes financiers en termes harmonieux et en tout cas, de sorte qu'elles ne menacent ni ne transgressent les droits et libertés de l'homme.

Enfin, les Etats débiteurs peuvent et doivent opposer à des requêtes éventuelles et déterminées des entités créancières l'impératif de satisfaction des obligations en matière de droits de l'homme auxquelles ils se sont engagés avec la portée indiquée.

Les institutions financières à leur tour ne devront pas seulement accueillir ces exigences mais aussi les imposer dans toutes leurs relations de crédit en vue d'éviter que, même avec le consentement de l'Etat le lien conduise à ce que ces institutions violent la légalité qui les régit et à ce que l'Etat commette un acte illicite international.

La question des droits de l'homme n'est pas seulement la question de celui qui les reçoit l'aide financière, ni seulement de celui qui l'accorde ; cette question atteint les deux.

8. Les Etats tiers sont aussi obligés d'agir individuellement ou collectivement, et par le biais des institutions financières dont ils font partie en accord avec les règles de coopération et d'assistance destinées à la réalisation des droits de l'homme au sein des pays endettés.

9. Le travail positif mené à bien par différents organes de l'ONU doit être poursuivi et approfondi.

10. Les considérations précédentes sont fondées sur le droit international, et plus spécifiquement sur le droit international des droits de l'homme.

11. Les Etats débiteurs et les institutions financières se trouvent en fin de compte face à de sérieuses et graves exigences. Sérieuses et graves, certes, mais aussi justes aimerions-nous ajouter. Car en effet ce qui est mis en jeu par le droit international des droits de l'homme ne traduit rien de plus pour les gouvernants qu'une sorte de rappel qui donne un sens et une légitimité définitive à leur travail : le respect, la protection et la réalisation des droits de l'homme. Rappel et simultanément moteur des décisions et de politiques puisqu'il indique que l'avènement d'un monde dans lequel les hommes seraient libérés de la crainte et de la misère, et dans lequel règnerait la justice sociale et la liberté ne peut, selon la légalité internationale, se trouver figé par moments déterminés, aussi critiques ces moments soient-ils.

12. Comme nous l'avons souligné, il est nécessaire d'amorcer une réflexion sincère : les mesures et politiques, les ajustements et restructurations, ne possèdent un sens juridique et moral que s'ils sont consacrés immédiatement et prioritairement, au bénéfice des personnes pauvres, marginalisées, exclues et vulnérables ainsi qu'à celles qui ont faim et soif de justice. Sinon, plus qu'une rupture de l'ordre légal, c'est une violation caractérisée de l'ordre naturel que l'on provoque dans la mesure où, ainsi que l'exprime avec force la Déclaration universelle des droits de l'homme et le réitèrent tous les traités postérieurs, ses fondements ne sont autres que « la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine », dont ces textes ne sont rien de plus qu'une reconnaissance et non une consécration.