

Contribution du réseau CADTM International, www.cadtm.org

Personnes de contact :

- Anaïs Carton : anais.carton@cadtm.org
- Rémi Vilain : remi@cadtm.org

Question 7 : S'il existe des cadres juridiques, politiques ou réglementaires qui peuvent affirmer la primauté de l'accès aux services essentiels sur le remboursement de la dette extérieure, veuillez expliquer et fournir la documentation pertinente.

Les droits humains priment sur le remboursement de la dette et cela justifie que dans certains cas, les États n'exécutent pas les termes d'un contrat de remboursement.

En s'appuyant sur le droit international, les États peuvent décréter de manière unilatérale la suspension du remboursement de la dette au regard des arguments suivants : l'état de nécessité, le changement fondamental de circonstances et la force majeure.

Ces trois notions sont inscrites dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, ainsi que dans de nombreuses législations nationales, principalement en matière de contrat. Ces normes juridiques font également partie du droit coutumier international et, en tant que telles, elles s'imposent à tous les débiteurs et créanciers, sans qu'il soit nécessaire de prouver leur consentement à y être liés ou l'illégalité de la dette.

Dans la situation actuellement d'endettement aggravé des pays du Sud et accéléré par la pandémie, le CADTM recommande en priorité l'utilisation des arguments de droit international de « l'état de nécessité » et « le changement fondamental de circonstances » pour suspendre le remboursement de la dette. Le cas de la force majeure peut également être invoqué.

L'état de nécessité :

- L'état de nécessité correspond à une situation de « *danger pour l'existence de l'État, pour sa survie politique ou sa survie économique* ». Pour la Commission du droit international de l'ONU, cet argument peut être invoqué lorsque « *ce fait aura été l'unique moyen de sauvegarder l'intérêt essentiel de l'État à l'encontre d'un danger grave et imminent* »
- À la différence de la force majeure, l'état de nécessité ne met pas l'État en situation matérielle d'empêchement absolu de remplir ses obligations internationales. Mais le fait de les exécuter impliquerait pour la population des sacrifices qui vont au-delà de ce qui est raisonnable.

Le changement fondamental de circonstances :

- Cette norme juridique, qui se matérialise dans la clause « *rebus sic stantibus* » (les choses doivent demeurer en l'état - le même état qu'au moment de la signature du contrat), a pour conséquence de délier les parties de toute obligation contenue dans le contrat en cas de changement profond des circonstances. Elle fonde ainsi le droit pour un État de mettre un terme à l'application d'un traité international ou d'un contrat de manière transitoire ou définitive.
- Appliquée à la dette, la clause « *rebus sic stantibus* » fonde le droit pour un État de suspendre ou de répudier unilatéralement les dettes affectées par ce changement fondamental de circonstances si deux conditions sont réunies. D'une part, le changement de circonstances doit présenter un caractère d'une certaine importance. Dans son arrêt « *Compétence en matière de pêcheries*¹ » la Cour internationale de justice fait observer que le caractère fondamental du

¹ Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande), compétence de la Cour, arrêt CIJ, 1973.

changement doit s'apprécier comme entraînant une transformation radicale de la portée des obligations, les rendant « plus lourdes » à supporter pour l'une des parties. D'autre part, ce changement doit porter sur des circonstances ayant constitué, selon l'expression formulée par l'article 62 de la Convention de Vienne de 1969, « *une base essentielle du consentement des parties à être liées par le traité* ».

- Cet argument du changement de circonstances pour ne pas respecter des obligations liées à un contrat a été rappelé récemment par la Cour de Justice de l'Union européenne dans un arrêt du 23 mai 2019².

Le cas de la force majeure :

- La Commission du droit international de l'ONU définit la force majeure ainsi : « *L'impossibilité d'agir légalement [...] est la situation dans laquelle un événement imprévu et extérieur à la volonté de celui qui l'invoque, le met dans l'incapacité absolue de respecter son obligation internationale en vertu du principe selon lequel à l'impossible nul n'est tenu* ».
- La jurisprudence internationale reconnaît de manière explicite cet argument, qui légitime la suspension du paiement de la dette à l'égard des créanciers publics (États, FMI, Banque mondiale...) et privés. Entre autres cas, citons la sentence arbitrale du 11 novembre 1912 prononcée par la Cour permanente d'arbitrage de La Haye dans l'« *Affaire des indemnités russes* ».
- Bien qu'en principe la force majeure ait un caractère temporaire, si la cause qui l'a provoquée se prolonge dans le temps, l'exécution de l'obligation financière devient alors définitivement impossible. Par conséquent, la suspension pourrait se traduire ensuite par une annulation pure et simple de la dette. Mentionnons ici le décret du gouvernement soviétique du 28 janvier 1918, par lequel la République socialiste décide que « *tous les prêts étrangers sont annulés inconditionnellement et sans aucune exception* ».

Par ailleurs, il existe de nombreuses autres bases légales pour suspendre le paiement de la dette pour protéger les droits de la population.

Le respect des droits humains comme première obligation des États : « *les États sont au premier chef responsables de veiller à ce que tous ceux qui vivent sur leur territoire ou sous leur juridiction jouissent de tous les droits de l'homme* » [...] « *Si le service de la dette est excessif ou disproportionné et absorbe des ressources financières destinées à la réalisation des droits de l'homme, il devrait être ajusté ou modifié de manière à refléter la primauté de ces droits. Les allocations budgétaires des États débiteurs devraient consacrer la priorité des dépenses liées aux droits de l'homme (paragraphe 49)* »³.

Article 6 de la Déclaration de l'ONU sur le droit au développement (1986). Selon l'article 6 paragraphe 3 de la Déclaration des Nations Unies sur le droit au développement, «les États doivent prendre des mesures pour éliminer les obstacles au développement résultant du non-respect des droits civils et politiques, ainsi que des droits économiques, sociaux et culturels ».

Article 1 des deux Pactes internationaux de 1966 sur les droits humains. Selon l'article premier commun aux deux Pactes, « *Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la*

² <https://www.cadtm.org/Carte-blanche-Des-circonstances-exceptionnelles-peuvent-venir-au-secours-d>

³ Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme, annexe au rapport de l'expert indépendant Cephas Lumina du 10 avril 2012 (A/HCR/20/23)

coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance »

Article 103 de la Charte des Nations Unies : « *En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront* ». Articles 55 et 56, « *le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social [...], 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* ». Cette Charte consacre également le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (article 1-2) et la coopération internationale pour le développement des peuples (article 1-3).

On peut également se référer aux dettes des régimes despotiques, aux dettes de gouvernement criminel, aux dettes coloniales, aux dettes des gouvernements sous domination étrangère, aux dettes de régimes renversés par le peuple, aux dettes contractées en violation des règles élémentaires d'un Etat démocratique, aux dettes reposant sur un contrat entaché d'un vice de consentement.

Finalement, la doctrine de la dette odieuse permet de répudier une dette.

- La dette odieuse a été théorisée par le juriste russe Alexandre Nahum Sack en 1927. Selon le passage le plus célèbre de cette doctrine de droit international, « *Si un pouvoir despotique contracte une dette pour fortifier son régime et réprimer sa population [...], il s'agit d'une dette odieuse attribuée au pouvoir qui l'a contractée. Elle tombe par conséquent avec la chute de ce régime* ». Le terme de dette odieuse est explicitement repris par plusieurs décideurs politiques. Par exemple, [les résolutions des parlements belge en 2011](#) et [européen en 2012](#) qualifient d'odieuses les dettes tunisiennes contractées sous l'ère Ben Ali ainsi que les dettes contractées par d'autres régimes autoritaires renversés par les « Printemps arabes » à partir de 2011.
- En réalité, le caractère despotique du régime n'est pas nécessaire pour qualifier une dette d'odieuse. Il peut être un argument supplémentaire, mais il n'est pas indispensable. Alexander Sack dans sa doctrine à l'égard des régimes despotiques : « *Quand bien même un pouvoir despotique serait renversé par un autre, non moins despotique et ne répondant pas davantage à la volonté du peuple, les dettes 'odieuses' du pouvoir déchu n'en demeurent pas moins ses dettes personnelles et ne sont pas obligatoires pour le nouveau pouvoir.* » (p. 158).
- Pour qualifier un dette d'odieuse, deux arguments suffisent :
 - Prouver que la dette n'a pas bénéficié à la population
 - Prouver la complicité des créanciers.

En complément indispensable des arguments présentés brièvement ci-dessus :

- « **Droits devant ! Plaidoyer contre toutes les dettes illégitimes** », CADTM. Disponible à : <http://www.cadtm.org/IMG/pdf/01.pdf>
- **Éric Toussaint, « La dette odieuse selon Alexander Sack et selon le CADTM »**, 18 novembre 2016. Disponible en [français](#), [anglais](#), [castillan](#) et [portugais](#) à : <https://cadtm.org/La-dette-odieuse-selon-Alexandre-Sack-et-selon-le-CADTM>
- **Éric Toussaint, « Répudiation des dettes souveraines : une ligne du temps »**, 28 octobre 2017. Disponible en [français](#), [anglais](#), [castillan](#) et [portugais](#) à : <https://www.cadtm.org/Repudiation-des-dettes-souveraines-une-ligne-du-temps>

Question 9 : Quelles parties prenantes devraient être consultées, au niveau national et / ou international, afin d'identifier les lacunes existantes dans l'architecture de la dette internationale ? Pourquoi ? Quels types de mécanismes devraient être utilisés pour ces consultations ? Quels seraient certains des avantages et des inconvénients de la consultation pour le processus ?

Face aux lacunes existantes dans l'architecture de la dette internationale, ce sont davantage les populations qui devraient être consultées pour y remédier. En effet, pour le réseau CADTM, l'arbitrage international sur la dette ne peut être juste et efficace que si les droits humains prédominent sur le droit des créanciers et si les peuples des pays endettés ne sont pas confinés dans le rôle de simples témoins. Or, le rapport de forces politique actuel en faveur des créanciers ainsi que les limites inhérentes à l'arbitrage international rendent impossible la mise en place d'un tel mécanisme.

Les IFI, aux prises avec ces mécanismes qui maintiennent ces asymétries mondiales, sont incapables de fournir une analyse qui aide à trouver une solution à l'endettement des pays du sud.

Ainsi, dans l'immédiat, le CADTM pousse à des suspensions du paiement de la dette, avec gel des intérêts, et préconise la mise en place, en parallèle, d'audits de la dette avec participation citoyenne. Ce dernier pourrait également prendre la forme d'un tribunal populaire international de la dette. L'actuelle crise mondiale impose aux pays de suspendre immédiatement le paiement de la dette (avec gel des intérêts) pour donner la priorité aux besoins de leurs populations. Quant à la revendication de l'audit avec participation citoyenne, elle semble partagée par de nombreuses organisations travaillant sur la dette du tiers-monde. En témoigne le rapport de 2009 de l'Expert indépendant de l'ONU sur la dette, le cas de l'audit en Équateur en 2008, la résolution du Sénat belge de 2007 ou l'audit de la dette en Grèce en 2015. Il existe des outils sur lesquels s'appuyer afin de réaliser une telle procédure d'audit : <https://www.cadtm.org/Audit-Citoyen-de-la-Dette>

En optant pour le moratoire accompagné de l'audit de la dette avec participation citoyenne, le CADTM adopte donc une stratégie pragmatique sur le problème de la dette du tiers-monde. Ces deux mesures contribuent à faire évoluer le rapport de force politique, comme le prouve le cas équatorien. Les audits sont également importants dans une perspective de mobilisation populaire en vue notamment de l'abolition sans condition de la dette du Sud Global et du versement de réparations par les puissances du Nord pour tous les dommages écologiques et historiques infligés aux peuples du Sud.

Mais il est certain qu'une telle procédure sera d'autant plus laborieuse à réaliser s'il existe un manque d'accès aux documents légaux nécessaires et aux informations requises, comme cela a été récemment le cas au Liban dans la perspective de l'audit de la Banque centrale.

Le CADTM poursuivra donc son travail au côté des autres organisations travaillant sur la dette, en agissant à plusieurs niveaux : échange d'informations, sensibilisation, interpellation des décideurs politiques, expertise juridique en affinant notamment la notion de « dette illégitime » et en facilitant des actions en justice contre les Institutions financières internationales.

Nous ne mettons pas de côté l'option judiciaire, qui est nécessaire pour avancer vers la justice sociale. Rappelons notamment que l'audit de la dette peut déboucher sur des poursuites judiciaires contre les responsables de l'endettement illicite et les bailleurs de fonds, qui ont financé des projets et des programmes ayant entraîné la violation de droits humains. L'audit peut aussi fonder des demandes d'entraide judiciaire en vue de la restitution des biens mal acquis, ayant trouvé refuge dans les pays du Nord.

A lire en complément : CADTM, « Pourquoi l'arbitrage international ne peut pas résoudre le problème de la dette publique des pays en développement ? », 27 avril 2011. Disponible en français,

anglais et castillan à : <https://www.cadtm.org/Pourquoi-l-arbitrage-international-ne-peut-pas-resoudre-le-probleme-de-la-dette>