



## Assemblée générale

Distr. générale  
10 avril 2012  
Français  
Original: anglais

---

### Conseil des droits de l'homme

#### Vingtième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

### **Rapport de l'expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, Cephas Lumina**

#### **Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme**

#### *Résumé*

Le présent rapport soumet à l'examen du Comité des droits de l'homme les Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme. Il expose également le contexte dans lequel ces principes doivent être compris, en décrit brièvement la genèse, en donne un aperçu et met en lumière leur contribution normative.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–8	3
II. Genèse des principes.....	9–14	6
III. Aperçu des principes.....	15–16	8
IV. Application des principes.....	17–19	8
Annexe		
Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l’homme .....		10

## I. Introduction

1. La question de la dette extérieure et de ses effets sur les droits de l'homme et le développement, en particulier dans les pays en développement, préoccupe la communauté internationale depuis plus de trois décennies mais bien que diverses initiatives officielles aient été mises en œuvre dans ce domaine au fil des ans, elles n'ont pas abouti à une solution équitable et durable conforme aux engagements politiques exprimés dans diverses résolutions et déclarations, notamment la Déclaration du Millénaire<sup>1</sup> et le Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du développement<sup>2</sup>. De plus, la dette de ces pays a continué de croître et non seulement limite leurs perspectives de développement mais compromet leur capacité d'instaurer les conditions permettant la réalisation des droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels.

2. La dette extérieure totale des économies émergentes et en développement est passée de 2 678,4 milliards de dollars des États-Unis en 2003 à 5 414,6 milliards de dollars en 2010 et elle devrait atteindre 6 446,3 milliards de dollars en 2012<sup>3</sup>. Les paiements au titre du service de la dette sont passés de 795,2 milliards de dollars en 2003 à 1 743,7 milliards de dollars en 2010, et ils devraient atteindre 2 010,8 milliards de dollars et 2 265,5 milliards de dollars en 2011 et 2012 respectivement. En 2003, la dette extérieure totale des pays pauvres très endettés (PPTE) – les pays dont le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale jugent la dette «insoutenable» – atteignait 172 milliards de dollars. En 2010, elle est retombée à 147,9 milliards de dollars, apparemment grâce aux mesures internationales d'allègement de la dette. Toutefois, ce total devrait atteindre 163,3 milliards de dollars en 2011 et 178 milliards de dollars en 2012, essentiellement en raison des nouveaux emprunts contractés pour atténuer les effets de la crise financière mondiale. De plus, comme le montrent les événements récents en Europe, les problèmes d'endettement ne sont pas l'apanage des pays en développement<sup>4</sup>.

3. L'expert indépendant reconnaît qu'en fonction de divers facteurs, par exemple des pratiques de prêt et d'emprunt responsables, la possibilité d'emprunter dans des conditions viables, une utilisation prudente des emprunts et une gestion adéquate de la dette, le financement de la dette peut contribuer au développement économique des pays et à l'instauration des conditions nécessaires à la réalisation des droits de l'homme<sup>5</sup>. Néanmoins, les données empiriques montrent que pour nombre des pays les plus pauvres, les obligations liées au service de la dette sont souvent satisfaites aux dépens des investissements sociaux, y compris dans les services qui contribuent à la réalisation des droits de l'homme<sup>6</sup>. De plus, il est fréquent que la lourdeur des paiements au titre du service

<sup>1</sup> Résolution 55/2 de l'Assemblée générale, par. 11 à 16.

<sup>2</sup> Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey, Mexique, 18-22 mars 2002 (A/CONF.198/11), chap. I, par. 47, 51 et 60.

<sup>3</sup> Fonds monétaire international (FMI), *Perspectives de l'économie mondiale*, septembre 2011, disponible à l'adresse [www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/pdf/tblpartb.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/pdf/tblpartb.pdf).

<sup>4</sup> Ces dernières années, l'Europe a connu une série de crises de la dette qui a affecté l'Islande, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne et le Portugal.

<sup>5</sup> Voir Conseil des droits de l'homme, Synthèse des résultats de l'Équipe spéciale de haut niveau sur la mise en œuvre du droit au développement (A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1), par. 52.

<sup>6</sup> Par exemple, en 2004, la dette extérieure de l'Équateur était de 16,9 milliards de dollars É.-U. et ses paiements au titre du service de cette dette étaient de 3,7 milliards de dollars É.-U. (plus de six fois ses dépenses de santé); en 2006, le Kenya a dépensé plus pour le service de sa dette que pour la santé; en 2006, les Philippines ont consacré plus de 32 % de leur budget annuel au paiement des intérêts de leur dette, contre 14 % alloués à l'enseignement et 1,3 % à la santé. Voir Jubilee Debt Campaign, *Debt and Health*, Briefing (2007), disponible à l'adresse [www.jubileedebtcampaign.org.uk/](http://www.jubileedebtcampaign.org.uk/)

de la dette et les conditions associées aux prêts et mesures d'allègement de la dette limitent les investissements dans les services publics et compromettent la capacité des pays de rendre ces services accessibles à la population.

4. Le lourd endettement de certains pays constitue un obstacle majeur qui les empêche de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement et de s'acquitter de leurs obligations en matière de droits économiques, sociaux et culturels<sup>7</sup>. En 2011, la Banque mondiale et le FMI, tout en indiquant que les pays pauvres très endettés (PPTE) avaient accru leurs dépenses de lutte contre la pauvreté, ont noté que ces pays «avaient fait des progrès inégaux, et dans certains cas limités, dans la réalisation des objectifs»<sup>8</sup>. Seul un quart des PPTE parvenus au point d'achèvement étaient en passe de réaliser l'objectif 1 (Réduction de l'extrême pauvreté et de la faim), mais leurs progrès dans la réalisation de l'objectif 5 (Améliorer la santé maternelle) étaient moins assurés<sup>9</sup>. De plus, seuls quelques PPTE étaient sur la bonne voie pour réaliser l'objectif 8 (Mettre en place un partenariat mondial pour le développement)<sup>10</sup>.

5. L'absence de progrès dans la réalisation des objectifs a aussi été relevée dans un rapport publié récemment par l'Organisation mondiale de la santé et l'UNICEF qui porte sur 68 pays dans lesquels plus de 95 % des décès maternels et infantiles se produisent. Ce rapport montre que 49 des pays étudiés ne réaliseraient sans doute pas les objectifs 4 (Réduire la mortalité infantile) et 5 (Améliorer la santé maternelle)<sup>11</sup>. Il convient de noter que si le rapport n'attribue pas cette absence de progrès au fardeau de la dette extérieure<sup>12</sup>, 33 des pays étudiés sont des PPTE (dont 27 ont passé le point d'achèvement de l'Initiative PPTE).

6. Les pays dont la dette extérieure a été effacée ont pu investir davantage dans les services publics, par exemple la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement, et abolir les redevances d'utilisation pour certains de ces services (redevances introduites dans le cadre des mesures d'austérité prescrites par les institutions financières internationales), ce qui leur a permis d'améliorer la jouissance de tous les droits, notamment à la santé, à l'éducation, à l'eau et à l'assainissement<sup>13</sup>.

7. Les efforts faits pour traiter la question de la dette extérieure du point de vue des droits de l'homme dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies ont, et cela est regrettable, suscité de profondes divisions tant à la Commission des droits de l'homme

---

Debt3720and3720Health+3795.twl; Jubilee Debt Campaign, *Debt and Education*, Briefing (2007), disponible à l'adresse [www.jubileedebtcampaign.org.uk/Debt3720and3720Education+3198.twl](http://www.jubileedebtcampaign.org.uk/Debt3720and3720Education+3198.twl); et Jubilee Debt Campaign, *Debt and Public Services*, Briefing (octobre 2007), disponible à l'adresse [www.jubileedebtcampaign.org.uk/Debt3720and3720PublicServices+3704.twl](http://www.jubileedebtcampaign.org.uk/Debt3720and3720PublicServices+3704.twl).

<sup>7</sup> Voir A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1, par. 54.

<sup>8</sup> Association internationale de développement (IDA) et FMI, Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) – État de la mise en œuvre et propositions concernant l'avenir de l'Initiative en faveur des PPTE, 8 novembre 2011, par. 5.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Organisation mondiale de la santé et Fonds des Nations Unies pour l'enfance, *Countdown to 2015 decade report: Taking stock of maternal, newborn and child survival* (2010), p. 1.

<sup>12</sup> Ibid., p. 2. Selon ce rapport, les principaux obstacles financiers sont les redevances d'utilisation et l'insuffisance de l'aide publique au développement.

<sup>13</sup> Selon la Banque mondiale et le FMI, l'allègement de la dette réalisé dans le cadre de l'Initiative «a substantiellement réduit le fardeau de la dette des PPTE» et pour les 36 pays qui ont passé le point de décision, les dépenses de lutte contre la pauvreté ont augmenté de plus de 3 % du PIB, en moyenne, entre 2001 et 2010, tandis que les paiements au titre du service de la dette diminuaient d'un montant un peu moindre». Voir IDA et FMI, Initiative PPTE et IADM – État de la mise en œuvre et propositions concernant l'avenir de l'Initiative PPTE, 8 novembre 2011, par. 5.

qu'au Conseil des droits de l'homme, certains États affirmant que ces organes n'étaient pas «compétents» pour traiter cette question et d'autres appelant à une approche holiste des droits de l'homme axée à la fois sur les causes des violations des droits de l'homme et le contexte dans lequel elles se produisaient<sup>14</sup>. L'expert indépendant ne souhaite pas raviver ces controverses mais il appelle l'attention sur un certain nombre de points. Premièrement, des règles autres que le droit des droits de l'homme et d'autres instances internationales (dont on peut penser qu'elles sont mieux équipées pour étudier les questions touchant la dette extérieure) n'ont pu jusqu'ici apporter au problème de la dette souveraine une solution équitable et durable qui soit conforme aux divers engagements pris par la communauté internationale. De plus, ces autres instances ne sont pas expressément mandatées pour promouvoir et protéger les droits de l'homme et n'ont pas intégré ces droits dans leurs politiques et programmes dans le cadre de l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme acceptée au plan international. Deuxièmement, la Déclaration et le Programme d'action de Vienne prévoient une approche holiste de la promotion et de la protection des droits de l'homme qui pour l'essentiel implique que l'on tienne compte des causes et du contexte des violations des droits de l'homme<sup>15</sup>. Troisièmement, aux termes de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Conseil économique et social «peut porter à l'attention des autres organes de l'Organisation des Nations Unies, de leurs organes subsidiaires et des institutions spécialisées intéressées qui s'occupent de fournir une assistance technique toute question que soulèvent les rapports (soumis par les États Parties au Pacte) qui peut aider ces organismes à se prononcer, chacun dans sa propre sphère de compétence, sur l'opportunité de mesures internationales propres à contribuer à la mise en œuvre effective et progressive du Pacte». Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, cette disposition inclut «quasiment tous les organes et institutions de l'ONU qui, d'une manière ou d'une autre, participent aux activités de coopération internationale pour le développement»<sup>16</sup>. Le Conseil des droits de l'homme est donc compétent pour examiner la question de la dette extérieure et des droits de l'homme. Quatrièmement, il est manifeste que les obligations des États en matière de droits de l'homme sont pertinentes dans le contexte des arrangements qu'ils concluent en matière de dette extérieure. Ainsi, par exemple, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souvent exhorté les États emprunteurs à prendre en compte leurs obligations au titre du Pacte dans tous les aspects de leurs négociations avec les institutions financières internationales afin de s'assurer qu'il n'est pas porté atteinte aux droits économiques, sociaux et culturels, en particulier ceux des groupes les plus vulnérables de la société. Il a également encouragé les pays créanciers à faire tout leur possible pour garantir la conformité des politiques et décisions des institutions financières internationales dont ils sont membres aux obligations incombant aux États Parties en vertu du Pacte, notamment celles concernant l'assistance et la coopération internationales<sup>17</sup>. Cinquièmement, les

<sup>14</sup> Voir, par exemple, la résolution 2004/18 de la Commission des droits de l'homme, en date du 16 avril 2004, adoptée par 29 voix contre 14, avec 10 abstentions, et la décision 12/119 du Conseil des droits de l'homme, adoptée le 12 octobre 2009 par 31 voix contre 13, avec 2 abstentions.

<sup>15</sup> Le paragraphe 13 appelle les États à «mettre un terme à toutes les violations des droits de l'homme et en éliminer toutes les causes ainsi que les obstacles à la jouissance de ces droits» (les italiques sont de nous).

<sup>16</sup> Observation générale n° 2.

<sup>17</sup> Voir E/C.12/1/Add.54, par. 31 (Belgique); E/C.12/1/Add.43, par. 20 (Italie); E/C.12/1/Add.68, par. 31 (Allemagne); E/C.12/1/Add.70, par. 24 (Suède); E/C.12/1/Add.72, par. 32 (France); E/C.12/1/Add.77, par. 37 (Irlande); et E/C.12/1/Add.79, par. 26 (Royaume-Uni). Il convient aussi de noter que les Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels énoncent que des violations des droits de l'homme peuvent être dues au fait que «les États omettent ou s'abstiennent de prendre en considération leurs obligations juridiques internationales dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels lorsqu'ils concluent des accords

déclarations, résolutions et décisions des grandes conférences et des organismes des Nations Unies ainsi que les observations finales des divers organes conventionnels ont confirmé le lien entre la dette, les droits de l'homme et le développement<sup>18</sup>. Enfin, en droit international des droits de l'homme, 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. Ainsi, les États ne devraient pas être assujettis en matière de service de la dette à des obligations lourdes au point de les empêcher de s'acquitter de cette obligation.

8. Les principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme énoncés dans le présent rapport visent à contribuer à la recherche d'une solution équitable et durable à la crise de la dette qui soit non seulement conforme aux engagements politiques pris par la communauté internationale mais aussi compatible avec les obligations de tous les États en matière de droits de l'homme.

## II. Genèse des principes

9. Dans sa résolution 2004/18, la Commission des droits de l'homme a prié l'expert indépendant chargé d'étudier les effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur le plein exercice des droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, d'élaborer des principes directeurs généraux auxquels les États et les institutions financières privées et publiques, nationales et internationales, devront se conformer aux fins de la prise de décisions et de la mise en œuvre des programmes de remboursement de la dette et de réformes structurelles, notamment ceux qui

---

bilatéraux ou multilatéraux avec d'autres États, des organisations internationales ou des sociétés multinationales» (par. 15 j)).

<sup>18</sup> Voir, par exemple, la Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition, adoptée le 16 novembre 1974 par la Conférence mondiale sur l'alimentation, conformément à la résolution 3347 (XXIX) de l'Assemblée générale, en date du 17 décembre 1974; le Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21, adopté par l'Assemblée générale à sa dix-neuvième session extraordinaire (Sommet de la Terre +5), 23-28 juin 1997, par. 20 et 82; la Déclaration de Copenhague sur le développement social, adoptée lors du Sommet mondial pour le développement social, tenu à Copenhague, du 6 au 12 mars 1995 (engagements 1.k et 7.c); la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue à Vienne du 14 au 25 juin 1993, par. 12; la Déclaration et le Programme d'action de Beijing, adoptés lors de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, tenue à Beijing, du 4 au 15 septembre 1995, par. 13; la Déclaration du Millénaire, par. 15 et 28; le rapport du Sommet mondial sur le développement durable, A/CONF.199/20 et Corr.1, tenu à Johannesburg, du 26 août au 4 septembre 2002, annexe, par. 89. Voir également les observations finales ci-après du Comité des droits économiques, sociaux et culturels: E/C.12/1/Add.106 (Zambie); E/C.12/1/Add.78 (Bénin); E/C.12/1/Add.71 (Algérie); E/C.12/1/Add.66 (Népal); E/C.12/1/Add.63 (République arabe syrienne); E/C.12/1/Add.62 (Sénégal); E/C.12/1/Add.60 (Bolivie, État plurinational de); E/C.12/1/Add.57 (Honduras); E/C.12/1/Add.55 (Maroc); E/C.12/1/Add.49 (Kirghizistan); et E/C.12/1/Add.48 (Soudan); du Comité des droits de l'enfant: CRC/C/15/Add.218 (Madagascar); CRC/C/15/Add.204 (Érythrée); CRC/C/15/Add.207 (Sri Lanka); CRC/C/15/Add.197 (République de Corée); CRC/C/15/Add.193 (Burkina Faso); CRC/C/15/Add.190 (Soudan); CRC/C/15/Add.186 (Pays-Bas/Antilles néerlandaises); CRC/C/15/Add.179 (Niger); CRC/C/15/Add.174 (Malawi); CRC/C/15/Add.172 (Mozambique); CRC/C/15/Add.160 (Kenya); CRC/C/15/Add.152 (Turquie); CRC/C/15/Add.138 (République centrafricaine); CRC/C/15/Add.130 (Suriname); CRC/C/15/Add.124 (Géorgie); et CRC/C/15/Add.115 (Inde); et du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-septième session, Supplément n° 38 (A/57/38)*, par. 149 (Ouganda) et 155 (Trinité-et-Tobago); *ibid.*, cinquante-sixième session, *Supplément n° 38 (A/56/38)*, première partie, par. 227 (Jamaïque) et deuxième partie, par. 161 (Guyana) et 227 (Pays-Bas); *ibid.*, cinquante-cinquième session, *Supplément n° 38 (A/55/38)*, par. 44 (Cameroun).

sont liés à l'allégement de la dette extérieure, pour faire en sorte que le respect des engagements découlant de la dette extérieure ne compromette pas l'exécution des obligations concernant la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux, telles qu'elles sont énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, et de présenter à la Commission la version préliminaire d'un projet de principes directeurs, à sa soixante et unième session et la version définitive à sa soixante-deuxième session.

10. Dans sa décision 2/109, le Conseil des droits de l'homme a prié le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) d'organiser des consultations d'experts pour contribuer à l'élaboration du projet de principes directeurs généraux. À l'issue de cette consultation, l'expert indépendant (rebaptisé expert indépendant sur les effets des politiques de réforme économique et de la dette extérieure sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels) a présenté un projet préliminaire de principes directeurs au Conseil à sa session de mars 2008. Dans son rapport au Conseil (A/HRC/7/9), l'expert indépendant indiquait que les principes directeurs nécessitaient une nouvelle consultation et un travail supplémentaire.

11. Dans ses résolutions 7/4 et 11/5, le Conseil a prié l'expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, particulièrement des droits économiques, sociaux et culturels, à poursuivre les travaux sur les principes directeurs, notamment en sollicitant «l'avis et les suggestions des États, des organisations internationales, des organismes, fonds et programmes des Nations Unies, [et] des commissions économiques régionales». Dans sa décision 12/119, le Conseil a prié le HCDH d'aider l'expert indépendant à organiser des consultations régionales sur les principes directeurs.

12. Avec l'appui du HCDH, l'expert indépendant a organisé quatre consultations régionales entre juin 2010 et juin 2011 (en juin 2010 pour l'Amérique latine et les Caraïbes, en novembre 2010 pour l'Afrique, en février 2011 pour l'Asie et le Pacifique et en juin 2011 pour l'Europe occidentale et autres groupes)<sup>19</sup>. Ces consultations, qui ont réuni des représentants des États, des parlementaires, des représentants des commissions économiques régionales, des institutions financières internationales et des organisations de la société civile, des experts et d'autres parties prenantes, ont permis d'échanger des idées, sur la base des expériences et perspectives régionales, sur la manière dont les principes directeurs pourraient aider de manière optimale les États à s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme tout en honorant les engagements pris dans le cadre des accords relatifs à leur dette.

13. En novembre 2011, l'expert indépendant a convoqué une réunion d'experts en vue d'examiner le nouveau projet élaboré sur la base du résultat des consultations régionales. En février 2012, il a organisé une consultation publique à Genève sur le texte actualisé des principes directeurs élaboré à l'issue de cette consultation d'experts. Plusieurs États et des organisations de la société civile ont participé à cette consultation publique. Le texte des principes a également été mis en ligne sur la page Web de l'expert indépendant, le public étant invité à faire des observations. Plusieurs parties prenantes, notamment des États, des institutions financières internationales, des commissions économiques régionales, des

---

<sup>19</sup> L'expert indépendant a présenté un rapport sur les trois premières consultations régionales au Conseil des droits de l'homme en avril 2011 (A/HRC/17/37).

organisations de la société civile et des particuliers ont formulé des observations écrites sur le nouveau projet<sup>20</sup>.

14. Le texte final des principes directeurs dont est maintenant saisi le Conseil est le résultat du large processus de consultations décrit ci-dessus. L'expert indépendant souligne les contributions précieuses que les parties prenantes très diverses ont apporté à la définition d'un cadre universellement applicable en matière de dette extérieure et de droits de l'homme dont l'objet est de garantir que les obligations souscrites par les États dans le cadre des accords internationaux relatifs à leur dette et autres accords financiers internationaux ne portent pas atteinte à leur capacité d'instaurer les conditions nécessaires à la réalisation de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels et du droit au développement.

### III. Aperçu des principes

15. Compte tenu des conclusions des consultations régionales et conformément aux normes élaborées par d'autres titulaires de mandat des procédures spéciales, l'expert indépendant a proposé que les principes soient désormais appelés «principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme».

16. Le texte des principes comporte une introduction et trois sections principales. L'introduction appelle l'attention sur l'impact négatif d'un endettement excessif sur les droits de l'homme et le développement et souligne qu'il faut réaliser un équilibre adéquat entre les obligations découlant pour les États des accords relatifs à leur dette extérieure d'une part et du droit international des droits de l'homme de l'autre. La section I définit la portée et l'objet des principes, la section II expose les fondements, tirés des normes internationales en matière de droits de l'homme et autres sur lesquels les principes reposent et la section III énonce les principes eux-mêmes.

### IV. Application des principes

17. Les principes directeurs ne visent pas à créer de nouveaux droits ou obligations en droit international, ni à se substituer à d'autres mécanismes conçus pour remédier à certains aspects du problème de la dette souveraine. La contribution normative qui est la leur consiste plutôt à recenser les normes fondamentales des droits de l'homme applicables à la dette souveraine et aux politiques en la matière, et à développer les implications de ces normes. Ils doivent en outre être considérés comme complétant d'autres initiatives, comme les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, le projet de Principes pour la promotion de prêts et d'emprunts souverains responsables de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et les mécanismes internationaux d'allègement de la dette.

18. C'est un honneur pour l'expert indépendant de soumettre ces principes directeurs à l'examen du Conseil des droits de l'homme. Il engage celui-ci et tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies à montrer qu'ils sont résolus à trouver une solution équitable et durable à la crise de la dette, en particulier des pays en développement, comme le demande notamment la Déclaration du Millénaire et le Consensus de Monterrey, en adoptant ces principes.

---

<sup>20</sup> Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies n'a pu assurer la traduction intégrale des observations reçues dans d'autres langues. L'expert indépendant a donc dû utiliser des traductions officielles fournies par des fonctionnaires du HCDH dont il ne peut garantir l'exactitude.

19. Pour aider les États et autres parties prenantes à les appliquer, il a été proposé d'en élaborer un commentaire. L'expert indépendant souscrit à cette proposition et pourra, si le Conseil l'approuve, établir un tel commentaire et le soumettre à l'examen du Conseil.

## Annexe

# Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme

## Introduction

La Charte des Nations Unies exprime l'engagement de tous les États de «réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion». Cet engagement s'exprime aussi dans plusieurs traités et déclarations relatifs aux droits de l'homme. De plus, l'article 28 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que chacun a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la Déclaration puissent y trouver plein effet.

La pleine jouissance de tous les droits de l'homme exige que les États, responsables au premier chef de protéger et de promouvoir ces droits, y consacrent suffisamment de ressources. Or les ressources sont souvent limitées et leur allocation déterminée par un large éventail de facteurs, notamment l'exécution d'obligations excessivement lourdes au titre du service de la dette extérieure. De nombreuses données attestent que l'allocation au service de la dette de ressources nationales rares qui pourraient autrement être utilisées pour financer les services publics fondamentaux de l'éducation, de la santé, de l'eau, de l'assainissement et du logement ainsi que des infrastructures réduit considérablement la capacité des pays débiteurs, en particulier des pays pauvres, d'instaurer des conditions propices à la réalisation des droits de l'homme, notamment les droits économiques, sociaux et culturels. À cet égard, il est notable que les divers organes des Nations Unies compétents dans le domaine des droits de l'homme soulignent depuis longtemps que des paiements excessifs au titre du service de la dette constituent un obstacle au développement et à la réalisation des droits de l'homme dans de nombreux pays en développement<sup>1</sup>. Les pays dont l'endettement a été réduit de manière importante, par exemple par des mesures

<sup>1</sup> Voir également les observations finales suivantes, du Comité des droits économiques, sociaux et culturels: E/C.12/1/Add.106 (Zambie); E/C.12/1/Add.78 (Bénin); E/C.12/1/Add.71 (Algérie); E/C.12/1/Add.66 (Népal); E/C.12/1/Add.63 (République arabe syrienne); E/C.12/1/Add.62 (Sénégal); E/C.12/1/Add.60 (Bolivie, État plurinational de); E/C.12/1/Add.57 (Honduras); E/C.12/1/Add.55 (Maroc); E/C.12/1/Add.49 (Kirghizistan); et E/C.12/1/Add.48 (Soudan); du Comité des droits de l'enfant: CRC/C/15/Add.218 (Madagascar); CRC/C/15/Add.204 (Érythrée); CRC/C/15/Add.207 (Sri Lanka); CRC/C/15/Add.197 (République de Corée); CRC/C/15/Add.193 (Burkina Faso); CRC/C/15/Add.190 (Soudan); CRC/C/15/Add.186 (Pays-Bas/Antilles néerlandaises); CRC/C/15/Add.179 (Niger); CRC/C/15/Add.174 (Malawi); CRC/C/15/Add.172 (Mozambique); CRC/C/15/Add.160 (Kenya); CRC/C/15/Add.152 (Turquie); CRC/C/15/Add.138 (République centrafricaine); CRC/C/15/Add.130 (Suriname); CRC/C/15/Add.124 (Géorgie); et CRC/C/15/Add.115 (Inde); et du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-septième session, Supplément n° 38 (A/57/38)*, par. 149 (Ouganda) et 155 (Trinité-et-Tobago); *ibid.*, *cinquante-sixième session, Supplément n° 38 (A/56/38)*, première partie, par. 227 (Jamaïque) et deuxième partie, par. 161 (Guyana) et 227 (Pays-Bas); *ibid.*, *cinquante-cinquième session, Supplément n° 38 (A/55/38)*, par. 44 (Cameroun). Voir également Conseil des droits de l'homme, Synthèse des résultats de l'Équipe spéciale de haut niveau sur la mise en œuvre du droit au développement, 25 mars 2010, A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1, par. 54.

d'annulation de la dette, ont pu accroître le montant des ressources consacrées à la réduction de la pauvreté et aux investissements sociaux.

On admet qu'en fonction de divers facteurs tels que les termes et conditions des emprunts, une utilisation prudente des fonds empruntés et une gestion efficace de la dette, le financement de la dette peut contribuer au développement des pays. On admet également que les initiatives multilatérales d'allègement de la dette ont permis à des pays pauvres très endettés de dégager des ressources budgétaires pour exécuter des programmes sociaux. Toutefois, ces initiatives ne sont pas sans poser de problèmes, dus notamment aux nombreuses conditions que les pays concernés doivent remplir (qui non seulement vont à l'encontre des objectifs de réduction de la pauvreté de l'allègement de la dette mais compromettent également l'appropriation par les pays de leur stratégie nationale de développement) et au fait que de nombreux pays qui ont besoin ou méritent que leur dette soit allégée en sont exclus. De plus, elles ne semblent pas avoir apporté une solution durable au problème de la dette, comme l'attestent les évaluations menées par les institutions financières internationales qui indiquent que certains des pays qui ont achevé les processus d'allègement de la dette risquent de se trouver en défaut de paiements.

Ces difficultés appellent une solution qui réalise un équilibre approprié entre les obligations découlant pour les États des accords relatifs à leur dette extérieure d'une part et du droit international des droits de l'homme de l'autre. Cet équilibre ne peut être réalisé par les seules mesures unilatérales et orientations internes que peuvent prendre les États et appelle une action internationale concertée dans un esprit de coopération et d'assistance internationales comme le souligne la Charte des Nations Unies et d'autres instruments. C'est pourquoi plusieurs conférences au sommet ont appelé à la formulation d'une solution globale au problème de la dette extérieure, en particulier celle des pays en développement. À cet égard, la *Déclaration et le Programme d'action de Vienne* (1993) «lance un appel à la communauté internationale pour qu'elle mette tout en œuvre afin d'alléger le fardeau de la dette extérieure des pays en développement de manière à compléter les efforts que déploient les gouvernements de ces pays pour réaliser pleinement les droits économiques, sociaux et culturels de leur population»<sup>2</sup>. De même, la *Déclaration du Millénaire* (2000) qui énonce les objectifs du Millénaire pour le développement, reconnaît la nécessité de réformer le système financier international afin qu'il soit ouvert, équitable, fondé sur le droit, prévisible et non discriminatoire<sup>3</sup>. Dans le cadre de cet objectif, il faut «appréhender de façon globale et effective le problème de la dette des pays [en développement]» grâce à diverses mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme. Enfin, le *Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du développement* (2002) souligne la responsabilité mutuelle des créanciers et des débiteurs en matière de décisions relatives à la dette extérieure et encourage l'étude «de mécanismes novateurs pour s'attaquer de façon globale aux problèmes de dette des pays en développement» et propose que «toutes les parties intéressées étudient, dans les instances appropriées, un mécanisme international de renégociation de la dette qui amènera les débiteurs et créanciers à [...] restructurer les dettes insoutenables de manière opportune et efficace»<sup>4</sup>.

Face à ces difficultés, la Commission des droits de l'homme a, le 16 avril 2004, adopté la résolution 2004/18 dans laquelle elle priait l'expert indépendant sur les effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance effective de tous

<sup>2</sup> Déclaration et Programme d'action de Vienne, adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme le 25 juin 1993, A/CONF.157/23 (1993), première partie, par. 12.

<sup>3</sup> Résolution 55/2 de l'Assemblée générale des Nations Unies (2000), par. 11 à 16.

<sup>4</sup> *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey, Mexique, 18-22 mars 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.02.II.A.7), chap. I, résolution 1, annexe, par. 47, 51 et 60.

les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, «d'élaborer des principes directeurs généraux auxquels les États et les institutions financières privées et publiques, nationales et internationales, devront se conformer aux fins de la prise de décisions et de la mise en œuvre des programmes de remboursement de la dette et de réformes structurelles, notamment ceux qui sont liés à l'allégement de la dette extérieure, pour faire en sorte que les engagements découlant de la dette extérieure ne compromettent pas l'exécution des obligations concernant la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux, telles qu'elles sont énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme». Dans des résolutions et décisions postérieures, la Commission et le Conseil des droits de l'homme ont prié l'expert indépendant de solliciter l'avis et les propositions de parties prenantes très diverses, notamment les États, les organisations internationales, les organismes, fonds et programmes des Nations Unies, les commissions économiques régionales, les institutions financières internationales et régionales et les organisations non gouvernementales, et de présenter un projet de principes directeurs au Conseil.

Les présents principes directeurs sont le résultat d'un large processus de consultations. Ils reposent sur les obligations qu'ont les États de respecter, protéger et réaliser tous les droits de l'homme, les obligations des institutions financières internationales et des entreprises privées de respecter les droits de l'homme et la nécessité d'apporter aux problèmes de la dette souveraine des pays en développement une solution globale qui s'inscrive dans un cadre fondé sur les droits de l'homme.

## **Section I – Portée et objet**

1. Les présents principes directeurs visent à aider les États et tous les acteurs concernés, notamment les institutions financières privées et publiques, nationales et internationales, les prêteurs bilatéraux et groupes organisés de détenteurs d'obligations dans la conduite de leurs activités respectives et la défense de leurs intérêts respectifs en matière de dette extérieure.
2. L'objectif ultime des présents principes est d'équilibrer les obligations contractuelles découlant pour les États débiteurs et créanciers des accords en matière de dette extérieure et l'obligation juridique internationale des débiteurs comme des créanciers de respecter, protéger et réaliser tous les droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels.
3. Les présents principes s'appliquent aux décisions en matière de prêts et d'emprunts des États et d'autres acteurs comme les institutions financières internationales et le cas échéant les institutions privées, à la négociation et à l'exécution des accords de prêts et autres instruments relatifs à la dette, à l'utilisation des fonds empruntés, au remboursement de la dette, à la renégociation et la restructuration de la dette extérieure, à l'allégement de la dette selon que de besoin et à toutes les politiques, stratégies et activités en la matière. Ils tiennent compte des engagements conditionnels qui peuvent découler pour un État d'emprunts à l'extérieur et de prêts entre acteurs privés.
4. Aux fins des présents principes, on entend par dette extérieure (ou dette étrangère) une obligation (notamment pécuniaire) créée par un accord contractuel et due par un État à un prêteur non résident qui peut être une institution financière internationale, un prêteur bilatéral ou multilatéral, une institution financière privée ou un détenteur d'obligations, ou qui est assujéti à une loi étrangère. Elle comprend: i) les prêts, c'est-à-dire les avances de fonds consenties au débiteur par le créancier sur la base d'un engagement de l'emprunteur de rembourser les fonds à un moment donné dans l'avenir (y compris les dépôts, les obligations, les prêts commerciaux et les crédits-acheteur); et ii) les crédits-fournisseur,

c'est-à-dire les contrats par lesquels le fournisseur autorise le client à le payer à une date postérieure à celle de la livraison des marchandises ou de la prestation des services. Le total des dettes extérieures d'un État constitue l'encours de sa dette extérieure.

5. Les présents principes reflètent les normes internationales en matière de droits de l'homme et sont compatibles avec elles. Ils appliquent les normes en vigueur en matière de droits de l'homme en ce qu'elles intéressent les problèmes ou difficultés occasionnés par l'endettement extérieur des États et les politiques en la matière.

## **Section II – Principes fondamentaux**

### **Assurer la primauté des droits de l'homme**

6. Tous les États, qu'ils agissent individuellement ou collectivement (notamment dans le cadre des organisations internationales et régionales dont ils sont membres), ont l'obligation de respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme. Ils devraient veiller à ce que toutes leurs activités concernant leurs décisions de prêter et d'emprunter, celles des institutions internationales ou nationales, publiques ou privées, auxquelles ils appartiennent ou dans lesquelles ils ont un intérêt, la négociation et l'application des accords de prêt et autres instruments relatifs à la dette, l'utilisation des fonds prêtés, les remboursements au titre de la dette, la renégociation et la restructuration de la dette extérieure et les mesures d'allègement de la dette, le cas échéant, n'aillent pas à l'encontre de cette obligation.

7. Tous les États devraient appliquer des politiques et des mesures efficaces visant à créer des conditions propres à assurer la pleine réalisation de tous les droits de l'homme, en tenant compte de l'indivisibilité, de l'interdépendance et de la connexité de tous les droits de l'homme de même que l'impact négatif que le service de la dette extérieure et l'adoption de politiques de réforme économique en la matière peuvent avoir sur la jouissance des droits de l'homme.

8. Les stratégies en matière de dette extérieure doivent être conçues de manière à ne pas entraver l'amélioration des conditions garantissant la jouissance des droits de l'homme et doivent viser, notamment, à faire en sorte que les États débiteurs parviennent à un taux de croissance suffisant pour répondre à leurs besoins sociaux et économiques et aux besoins de leur développement, et pour s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme.

9. Les institutions financières internationales et les entreprises privées sont tenues de respecter les droits de l'homme internationalement garantis<sup>5</sup>. Elles doivent à ce titre s'abstenir de formuler, d'adopter, de financer et de mettre en œuvre des politiques et programmes qui contreviennent directement ou indirectement à la jouissance des droits de l'homme.

### **Égalité et non-discrimination**

10. Les États sont tenus de garantir à chacun la jouissance de tous les droits de l'homme sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation, comme le stipule la Déclaration universelle des droits de l'homme.

<sup>5</sup> Voir Conseil des droits de l'homme, rapport du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, John Ruggie, annexe: Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme: Mise en œuvre du cadre de référence «Protéger, respecter et réparer» des Nations Unies (A/HRC/17/31).

11. Les États doivent concevoir et exécuter des politiques et programmes en vue de promouvoir la fourniture des services de base indispensables à la jouissance de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, en respectant le principe d'égalité et de non-discrimination.

12. Les États devraient analyser les politiques et programmes, y compris ceux relatifs à la dette extérieure, la stabilité macroéconomique, la réforme structurelle et l'investissement, sous l'angle de leur impact sur la pauvreté et l'inégalité, le développement social et la jouissance des droits de l'homme, ainsi que de leurs incidences sur l'égalité des sexes, et les ajuster selon que de besoin, afin de promouvoir une répartition plus équitable et non discriminatoire des bienfaits de la croissance et des services.

13. Ces analyses d'impact devraient accorder une attention particulière à certains groupes de la société qui peuvent être particulièrement vulnérables aux politiques et programmes relatifs à la dette extérieure, la stabilité macroéconomique, la réforme structurelle, la libéralisation du commerce et l'investissement, notamment les enfants, les femmes, les personnes handicapées, les personnes âgées, les personnes appartenant à des minorités et les travailleurs migrants et membres de leur famille.

14. Les États devraient accorder une attention particulière à l'impact sexospécifique de la réduction des services publics, des prestations de sécurité sociale, du nombre des garderies d'enfants et de l'emploi public et sur la part des femmes dans l'augmentation du chômage, et ils devraient prendre des mesures pour empêcher que les femmes ne s'appauvrissent davantage.

#### **Réalisation progressive**

15. L'obligation des États de parvenir progressivement à la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels exige d'eux qu'ils progressent le plus rapidement et efficacement possible sur la voie de la pleine réalisation de ces droits.

16. Les États devraient veiller à ce que leurs droits et obligations découlant des accords ou arrangements relatifs à la dette extérieure, en particulier l'acceptation d'une obligation déraisonnable ou excessive de rembourser leur dette extérieure<sup>6</sup>, n'entravent pas la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels. Les prêteurs non étatiques sont tenus de veiller à ce que les contrats relatifs à la dette auxquels ils sont parties ou les politiques y relatives respectent pleinement les droits de l'homme.

#### **Obligations essentielles minimum**

17. Chaque État a l'obligation de veiller à la satisfaction de chaque droit économique, social et culturel ou, à tout le moins, des niveaux essentiels minimum de chacun de ces droits. Les niveaux essentiels minimum de chacun de ces droits doivent être considérés comme la base à partir de laquelle les États devraient s'efforcer d'améliorer la jouissance dudit droit.

18. Les États devraient veiller à ce que leurs droits et obligations découlant d'un accord ou arrangement relatif à la dette extérieure, en particulier l'obligation de rembourser cette dette, n'aillent pas à l'encontre de leurs obligations essentielles minimum en ce qui concerne ces droits.

<sup>6</sup> L'obligation de rembourser les dettes extérieures est soulignée ici (et aux sections 2.3 et 2.4) parce que les montants qu'un État débiteur consacre au remboursement de sa dette amputent les «ressources disponibles» qui, en application du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, devraient être consacrées à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

### **Non-rétrogression**

19. Les États ont l'obligation d'éviter les mesures de rétrogression, c'est-à-dire toute action délibérée ayant pour effet de porter atteinte au progrès des droits économiques, sociaux et culturels et ainsi d'entraver la réalisation continue de ces droits.

20. Les États devraient veiller à ce que leurs droits et obligations découlant de la dette extérieure, en particulier l'obligation de rembourser cette dette, n'entraînent pas l'adoption délibérée de mesures de rétrogression.

### **Le devoir de coopération internationale entre États**

21. Les Articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies et divers traités et déclarations relatifs aux droits de l'homme exigent expressément des États qu'ils coopèrent entre eux et s'entraident afin de réaliser certains objectifs, notamment assurer le développement et éliminer les obstacles à celui-ci, résoudre les problèmes internationaux d'ordre économique, social, sanitaire et autres, et promouvoir le respect universel et l'observation des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

22. Le devoir d'assistance et de coopération internationales oblige les États à veiller à ce que leurs activités, et celles des personnes physiques et morales résidant sur leur territoire, ne violent pas les droits de l'homme à l'étranger, et leur interdit d'adopter ou de mener, individuellement ou dans le cadre des institutions internationales dont ils sont membres, des politiques qui compromettent la jouissance des droits de l'homme et aggravent les disparités entre les États et à l'intérieur de ceux-ci.

### **La responsabilité partagée des créanciers et des débiteurs**

23. Les créanciers et les débiteurs partagent la responsabilité de prévenir et de résoudre les situations de dette insoutenable<sup>7</sup>. S'agissant des créanciers, ils sont notamment tenus d'une obligation de vigilance quant à la solvabilité et la capacité de rembourser de l'emprunteur et ils doivent s'abstenir d'accorder un prêt lorsqu'ils savent que les fonds seront utilisés à des fins non publiques ou pour un projet non viable. S'agissant des États débiteurs, ils sont notamment tenus de contracter des prêts et d'utiliser les fonds ainsi obtenus d'une manière qui serve l'intérêt public et de rembourser leur dette en temps voulu.

24. La responsabilité mutuelle des créanciers et des débiteurs dans la prise de leurs décisions est une condition préalable à l'établissement d'un système financier mondial équitable.

### **Assurer un processus de développement national indépendant**

25. Chaque État a le droit souverain et inaliénable de mettre en œuvre un processus de développement national en toute indépendance et à l'abri de toute pression, influence ou ingérence d'acteurs extérieurs, y compris les autres États et les institutions financières internationales. Un processus indépendant de développement national signifie que les dirigeants légitimes du pays exercent un contrôle effectif sur la direction du développement économique du pays. Ce processus devrait être transparent, participatif et soumis à l'obligation de rendre compte, et répondre aux besoins.

26. Le droit à l'autodétermination exige que les autorités légitimes d'un État exercent un contrôle indépendant sur la direction de l'économie nationale (c'est-à-dire où elle va) et participent effectivement à la planification économique (c'est-à-dire comment y arriver).

<sup>7</sup> *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey, Mexique, 18-22 mars 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.02.II.A.7), chap. I, résolution 1, annexe, par. 47.

27. Le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles implique le droit de tous les États de posséder, d'utiliser ou de disposer de toute autre manière de leurs richesses et ressources naturelles comme ils le jugent approprié, à l'abri de toute pression, influence ou ingérence d'acteurs extérieurs, y compris les autres États et les institutions financières internationales. La souveraineté de l'État doit être exercée de manière pleinement conforme aux droits de l'homme et dans le respect intégral de ces droits, en accordant une attention particulière aux groupes de la société les plus vulnérables.

#### **Transparence, participation et responsabilité**

28. La transparence, la participation et la responsabilité sont des valeurs essentielles qui devraient être observées aux fins des décisions de prêter et d'emprunter que prennent les États, les institutions financières internationales et le cas échéant les autres acteurs, de la négociation et de l'exécution des accords de prêt et autres instruments relatifs à la dette, de l'utilisation des fonds empruntés, du remboursement de la dette, de la renégociation et de la restructuration de la dette extérieure et de la mise en œuvre de mesures d'allègement de la dette le cas échéant.

29. La transparence exige la divulgation complète de toutes les informations pertinentes relatives aux accords de prêt, au remboursement de la dette, à la gestion de la dette, aux résultats des audits de la dette publique et autres questions connexes.

30. La participation exige une intervention effective et digne de ce nom de toutes les parties prenantes (y compris les bénéficiaires des projets) dans la prise des décisions relatives aux politiques en matière de prêt et à l'utilisation des ressources.

31. La responsabilité exige des mesures correctives propres à assurer que les décideurs rendent compte, si cela est justifié, de leurs actes en ce qui concerne les accords ou arrangements relatifs à la dette extérieure, ainsi que des politiques et stratégies en la matière.

32. La transparence et la participation exigent en outre un contrôle des organes représentatifs et organisations de la société civile compétents.

### **Section III – Principes opérationnels**

#### **A. Dette extérieure**

##### **Cadre juridique et institutionnel général**

33. Les États emprunteurs devraient être dotés d'un cadre juridique et institutionnel complet qui favorise et garantisse la transparence et la responsabilité dans la négociation et la souscription des emprunts ainsi que de processus de gestion de la dette publique. Ce cadre devrait aussi définir les rôles des différentes institutions dans la négociation et la souscription des prêts, la gestion de la dette et le contrôle.

34. Les États emprunteurs devraient fixer des limites à leurs emprunts internationaux au moyen d'une législation budgétaire appropriée. Toute modification de ces plafonds devrait exiger l'approbation du Parlement ou d'un autre organe législatif national démocratiquement constitué.

35. Les États, institutions financières internationales et institutions privées qui accordent des prêts devraient être dotés d'un cadre juridique et institutionnel complet qui favorise et garantisse la transparence et la responsabilité dans la négociation et la souscription des prêts.

### **Décision d'emprunter ou de prêter**

36. Chaque État emprunteur devrait procéder à une évaluation transparente et participative des besoins, dans le cadre de sa stratégie annuelle en matière de dette, afin de s'assurer qu'il a réellement besoin de souscrire de nouveaux emprunts. Il incombe à chaque État emprunteur de démontrer que sa décision d'emprunter a été examinée avec le plus grand soin et est pleinement conforme aux principes fondamentaux définis dans la section II ci-dessus, en particulier la nécessité d'assurer la primauté des droits de l'homme.

37. Avant de souscrire un nouvel emprunt, l'État emprunteur doit réévaluer l'allocation existante de ses ressources financières et doit s'assurer que son besoin de fonds supplémentaires ne peut être satisfait par une réorientation de ses allocations budgétaires. De plus, si cette allocation n'accorde pas une priorité élevée aux dépenses de développement humain et au renforcement de la protection de la jouissance des droits de l'homme et libertés fondamentales, elle devrait être ajustée en conséquence.

38. Tous les prêteurs devraient s'assurer que l'État emprunteur a pris sa décision en connaissance de cause et que l'emprunt doit être utilisé à une fin publique. Ils devraient s'acquitter de leur obligation de vigilance et obtenir de l'État emprunteur des assurances garantissant que les fonds empruntés ne seront pas gaspillés en raison de la corruption d'agents de l'État, d'une mauvaise gestion économique ou d'utilisations improductives de ces fonds dans l'État emprunteur. Si une telle éventualité est raisonnablement prévisible étant donné les circonstances, les prêteurs ne doivent pas accorder le prêt ou poursuivre le décaissement de celui-ci.

39. Tous les prêteurs devraient s'acquitter de leur obligation de vigilance pour s'assurer que l'emprunt envisagé ne portera pas l'encours de la dette extérieure de l'État emprunteur à un niveau insoutenable rendant difficile le remboursement de la dette et entravant la création des conditions propres à la réalisation des droits de l'homme. Les prêteurs devraient s'assurer que, même avec le nouvel emprunt, l'État emprunteur demeurera capable d'assurer le service de sa dette extérieure sans compromettre sa capacité d'exécuter ses obligations internationales en matière des droits de l'homme visées dans la section II.

40. Les prêteurs ne devraient pas financer d'activités ou de projets qui violent, ou dont on peut prévoir qu'ils violeront, les droits de l'homme dans les États emprunteurs. Pour écarter cette possibilité, il incombe aux prêteurs ayant l'intention de financer des activités ou projets spécifiques dans les États emprunteurs de procéder, avant d'accorder un nouveau prêt, à une étude d'impact sur les droits de l'homme crédible. À défaut, les prêteurs peuvent demander à une institution nationale des droits de l'homme de l'État emprunteur, s'il en existe une, de procéder à une telle étude.

41. Aux fins des présents principes, on entend par étude d'impact sur les droits de l'homme un processus systématique, mené par un organe indépendant avec la pleine participation informée des communautés affectées, fondé sur le cadre normatif du droit international des droits de l'homme et visant à mesurer l'impact d'une activité ou d'un projet sur la réalisation des droits de l'homme.

### **Négociation et souscription des emprunts**

42. Le processus de négociation devrait bénéficier des apports recueillis dans le cadre de consultations organisées tant par les emprunteurs que par les prêteurs, le cas échéant, avec toutes les parties prenantes, notamment les communautés affectées et les organisations de la société civile.

43. Les principaux termes et conditions des accords de prêt devraient être portés à la connaissance du public par les emprunteurs comme par les prêteurs.

44. Les prêteurs qui négocient avec des agents de l'État emprunteur devraient reconnaître que ces derniers ont une obligation fiduciaire d'agir dans l'intérêt supérieur de leur mandant, à savoir l'État emprunteur, qui quant à lui représente sa population dans le système international. De la même manière, les emprunteurs devraient reconnaître que les agents agissant au nom du prêteur ont une relation fiduciaire avec celui-ci. L'exécution de cette obligation fiduciaire est généralement régie par les prescriptions de forme et de fond de la loi de l'État emprunteur.

#### **Pouvoir juridique de contracter**

45. La souscription d'emprunts et d'autres obligations débitrices devrait respecter les prescriptions de forme et de fond prescrites par le droit interne de l'État emprunteur comme de l'État prêteur (ou, selon le cas, l'État exerçant sa juridiction sur les prêteurs privés) ou, dans le cas d'une institution financière internationale, par son statut ou autre instrument constitutif. En particulier, une obligation d'obtenir une approbation ou autorisation préalable prescrite par le droit interne devrait être pleinement respectée.

#### **Utilisation des fonds empruntés**

46. Excepté dans le cas d'un emprunt à des fins générales, les fonds obtenus au moyen d'emprunts contractés à l'étranger ne devraient être utilisés que pour l'activité ou le projet pour lesquels ils ont été initialement empruntés.

47. De plus, de tels fonds ne devraient pas être utilisés pour financer une activité ou un projet qui contribuerait à des violations des droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, ou aggraverait de telles violations.

#### **Service ou remboursement de la dette**

48. Les États débiteurs devraient veiller à ce que leurs engagements au titre du service de la dette ne soient pas, par rapport à leur capacité financière et autres moyens, excessifs ou disproportionnés au point de réduire les ressources dont ils disposent pour fournir des services sociaux, concernant notamment les droits économiques, sociaux et culturels, à toutes les personnes vivant sur leur territoire ou sous leur juridiction.

49. Les États débiteurs devraient utiliser leurs ressources financières de manière optimale de manière à réaliser 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.

50. Les États débiteurs ne devraient pas laisser les remboursements de leur dette extérieure atteindre un niveau excessif ou disproportionné les empêchant d'exécuter leurs obligations essentielles minimum visées à la section II.

51. Les États débiteurs devraient éviter d'adopter délibérément des mesures rétrogressives telles que celles-ci sont définies à la section II et consacrer davantage de ressources financières au remboursement de leur dette extérieure.

#### **Renégociation et restructuration**

52. L'obligation de rembourser des États débiteurs, contractée dans le cadre d'un accord relatif à la dette extérieure valide et légitime, doit être honorée. Toutefois, des circonstances mettant ces États dans l'incapacité de rembourser (par exemple une crise financière grave ou une catastrophe naturelle) peuvent justifier des modifications des obligations réciproques de l'État débiteur et de ses créanciers.

53. Les États débiteurs connaissant des difficultés pour rembourser leur dette extérieure devraient renégocier celle-ci avec leurs créanciers afin de parvenir à un accord de restructuration qui leur permette d'assurer le service de leur dette extérieure sans compromettre leur capacité d'exécuter leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme visées à la section II ou de réaliser leurs objectifs de développement.

54. La renégociation et la restructuration devraient s'effectuer de bonne foi et concerner tous les types de dettes extérieures dues à tous les types de créanciers extérieurs, y compris les institutions financières internationales.

#### **Allègement de la dette**

55. L'allègement de la dette et du service de la dette des pays très endettés, notamment dans le cadre de mesures d'allègement de la dette (telles que remise de la dette, rééchelonnement de la dette, réduction du service de la dette et moratoire sur le paiement des intérêts) devrait s'effectuer dans le contexte de la réalisation de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels.

56. Les mesures d'allègement de la dette ne doivent pas compromettre la fourniture des services de base. En particulier, les conditions d'allègement de la dette susceptibles d'affecter négativement la réalisation des droits de l'homme ou d'entraver le développement dans l'État bénéficiaire doivent être évitées.

57. Le financement mis à disposition grâce à l'allègement de la dette ne doit ni remplacer l'aide publique au développement ni être considéré comme en relevant.

#### **Moratoire de la dette**

58. Lorsqu'un changement de circonstances échappant au contrôle de l'État emprunteur se produit, les parties devraient négocier et convenir d'un moratoire sur le remboursement de la dette. Un tel moratoire devrait concerner le principal, les intérêts, les commissions et les pénalités et devrait s'appliquer tout au long des négociations sur la restructuration de la dette.

#### **Vente de la dette sur le marché secondaire**

59. Les accords de prêt devraient imposer des restrictions expresses à la vente ou la cession à des tiers de leurs créances par les créanciers en l'absence du consentement préalable, donné en connaissance de cause, de l'État emprunteur. Aucun effort ne doit être ménagé pour parvenir à un règlement négocié entre le créancier et le débiteur.

60. Quand une dette a été vendue ou cédée après que les négociations entre le créancier et le débiteur en vue d'un règlement ont échoué, toutes les dispositions pertinentes de l'accord de prêt d'origine, relatives par exemple aux taux d'intérêt et au changement de circonstances, devraient être maintenues en vigueur.

61. Si l'État débiteur a bénéficié d'un allègement de sa dette dans le cadre d'un mécanisme international d'allègement de la dette (par exemple l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés), le montant de la dette que peut recouvrer un créancier dans le cadre d'une action en justice ne devrait pas dépasser celui recouvré par les autres créanciers.

62. Les créanciers ne devraient pas vendre la dette souveraine sur le marché secondaire à des créanciers ayant refusé de participer à un accord de restructuration de cette dette.

### **Partage des risques de l'emprunt**

63. Afin d'équilibrer les risques relatifs au taux de change, les prêteurs devraient offrir la possibilité de libeller tout ou partie de l'emprunt dans la monnaie nationale de l'État emprunteur.

64. Afin de contribuer à équilibrer les risques concernant la production ou les échanges, les emprunteurs devraient offrir la possibilité d'indexer les remboursements de la dette sur le taux de croissance économique et/ou le volume des exportations.

## **B. Viabilité de la dette**

### **Évaluation de la viabilité de la dette**

65. Les évaluations de la viabilité de la dette ne doivent pas se limiter à des considérations économiques (les perspectives de croissance économique de l'État débiteur et sa capacité d'assurer le service de sa dette) mais doivent aussi tenir compte de l'impact du fardeau de la dette sur la capacité du pays de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement et de créer les conditions permettant la réalisation de tous les droits de l'homme.

66. Ces évaluations doivent être menées par un organe indépendant comme envisagé à l'alinéa *b* du paragraphe 82 des présents principes.

### **Audits publics de la dette et des portefeuilles d'emprunts**

67. Les États emprunteurs devraient mener périodiquement des audits transparents et participatifs de leurs portefeuilles d'emprunts conformément à la législation nationale qu'ils ont adoptée à cette fin. Les conclusions de ces audits doivent être portées à la connaissance du public pour assurer la transparence et la responsabilité dans la gestion par l'État de l'encours de sa dette extérieure et devraient être prises en considération par celui-ci aux fins de ses décisions futures en matière d'emprunts, de sa stratégie en matière de dette, de ses dépenses de développement et de ses plans d'action en faveur des droits de l'homme.

68. Les audits publics des portefeuilles d'emprunts devraient évaluer le processus de souscription des emprunts, l'utilisation des fonds empruntés et l'impact de la dette sur le développement et la réalisation des droits de l'homme.

69. Les prêteurs devraient de même mener périodiquement des audits publics de leurs portefeuilles d'emprunts pour en évaluer la conformité aux objectifs de leur coopération internationale aux fins du développement et de leur politique de prêts, aux priorités de développement des États emprunteurs et aux principes universels des droits de l'homme. Les conclusions de ces audits devraient être portées à la connaissance du public.

70. Qu'il s'agisse des États emprunteurs ou prêteurs, les audits publics devraient être menés par les institutions ou entités pouvant être désignées à cette fin par la législation nationale, y compris les parlements nationaux, les institutions nationales de protection des droits de l'homme, les offices de gestion de la dette ou tout autre organisme ou établissement public indépendant.

### **Engagements conditionnels**

71. Les États emprunteurs et les prêteurs devraient tenir compte de l'impact que les engagements conditionnels (y compris les dettes découlant de crédits à l'exportation ou d'investissements étrangers ou liées à de tels crédits ou investissements et les obligations débitrices découlant de partenariats secteur public-secteur privé) ont sur la situation

financière du gouvernement emprunteur lorsqu'ils prennent leurs décisions en matière d'emprunts ou de prêts ou lorsqu'ils évaluent la viabilité de la dette des États emprunteurs.

72. Tous les États devraient surveiller et réguler les activités de prêt et d'emprunt extérieur (selon le cas) du secteur privé afin d'empêcher l'apparition d'un endettement privé générateur d'instabilité financière et finissant par compromettre la réalisation des droits de l'homme.

### C. Stratégie de développement national

73. Une stratégie de développement national devrait être formulée par le pays et définir les objectifs de développement répondant aux besoins de la population, bénéficiaire ultime du développement. Ces objectifs devraient être arrêtés dans le cadre d'un processus de consultations participatif et digne de ce nom faisant intervenir toutes les parties prenantes, en particulier les organisations de la société civile.

74. L'appropriation par les pays de leurs stratégies de développement national est le fondement d'un développement effectif. Elle implique que les gouvernements nationaux soient capables de choisir librement les stratégies qu'ils conçoivent et mettent en œuvre, et dirigent tant la formulation que l'exécution des politiques<sup>8</sup>.

75. En particulier, tout conseil, toute instruction, toute orientation ou recommandation similaire d'ordre économique, financier ou technique émanant d'acteurs extérieurs, en particulier des institutions financières internationales, et visant à remédier aux problèmes causés par l'endettement extérieur, doit respecter le processus indépendant de développement national de l'État débiteur tel que défini dans la section II.

76. L'État débiteur devrait accorder moins de poids ou d'importance à ces conseils, instructions, orientations ou recommandations similaires s'ils vont à l'encontre des principaux objectifs de développement désignés comme prioritaires et convenus durant le processus de consultations visé dans la section III (A).

77. Les créanciers ne devraient pas subordonner l'octroi de prêts ou les mesures d'allègement de la dette à la mise en œuvre, notamment, de politiques de privatisation, de titrisation, de libéralisation du commerce, de dérégulation des investissements ou de libéralisation du secteur financier.

78. Les conseils, instructions, orientations ou recommandations similaires susvisés devraient exclusivement viser à restaurer la viabilité et la croissance économiques de l'État débiteur et donc sa capacité de rembourser sa dette extérieure sans sacrifier son aptitude à exécuter ses obligations internationales en matière de droits de l'homme. Il convient d'éviter les autres objectifs qui sont éloignés ou liés de manière tangentielle à ce but.

79. Les États devraient veiller à ce que la mise en œuvre des politiques visées au paragraphe 74 ci-dessus n'entrave pas la réalisation de tous les droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels, dans les États débiteurs. Lorsque de telles politiques sont jugées nécessaires par un État débiteur, des mesures de sécurité sociale doivent être prises pour atténuer adéquatement leur impact négatif, en particulier pour les groupes vulnérables ou marginalisés.

---

<sup>8</sup> La Déclaration sur le droit au développement adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies souligne l'importance de l'appropriation nationale: «Les États ont la responsabilité première de la création des conditions nationales et internationales favorables à la réalisation du droit au développement», résolution 41/128 de l'Assemblée générale, annexe, art. 3 1).

80. Les États créanciers et les institutions financières internationales ne doivent pas tirer parti d'une crise économique, financière ou liée à la dette extérieure pour promouvoir des réformes structurelles dans les États débiteurs, aussi utiles ces réformes puissent-elles être considérées sur le long terme. De telles réformes devraient être engagées, formulées et mises en œuvre par les États débiteurs eux-mêmes, s'ils le jugent approprié, dans le cadre d'un processus indépendant de développement national.

#### **Alignement sur les objectifs du développement national**

81. Les prêts et les accords relatifs à l'investissement étranger doivent être compatibles avec les stratégies de développement conçues par le pays.

#### **Accords d'investissement**

82. Les accords internationaux relatifs aux investissements devraient, tout en assurant la promotion et la protection des investissements, respecter tous les droits de l'homme sur le territoire des États contractants.

83. Dans la mesure où des accords internationaux relatifs aux investissements considèrent la dette souveraine comme un type d'investissement, ils doivent être compatibles et interprétés d'une manière compatible avec les présents principes.

### **D. Règlement des problèmes liés à la dette**

84. Les problèmes de remboursement de la dette et les différends relatifs à la dette doivent être réglés par un mécanisme indépendant. À cet égard, les États et tous les acteurs concernés, notamment les institutions financières internationales, les prêteurs bilatéraux et multilatéraux et les institutions financières privées, devraient envisager de créer un mécanisme international de règlement des problèmes d'endettement afin de restructurer les dettes insoutenables et de régler les différends relatifs à la dette de manière équitable, transparente et efficace, et en temps voulu.

85. Le principal objectif d'un tel mécanisme est d'assurer que les États débiteurs puissent parvenir à la viabilité et à la croissance économiques, et recouvrer leur capacité d'assurer le service de leur dette extérieure sans compromettre l'exécution de leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme.

86. La création et le fonctionnement d'un tel mécanisme devraient être régis par les principes fondamentaux énoncés dans la section II tout en tenant compte des considérations suivantes:

- a) Le mécanisme international de restructuration de la dette devrait être indépendant des créanciers et des débiteurs;
- b) L'évaluation de la situation économique et financière de l'État débiteur devrait être menée par un organe neutre;
- c) Le mécanisme devrait faire en sorte que l'État débiteur, pendant et après le processus de restructuration, soit en mesure d'exécuter ses obligations internationales en matière de droits de l'homme, de mettre en œuvre son programme de développement et de fournir des services de base à toutes les personnes vivant sur son territoire ou sous sa juridiction;
- d) Le mécanisme devrait avoir pour mandat de se prononcer sur les allégations selon lesquelles tel ou tel endettement extérieur est «odieux» ou «illégitime». Les critères à utiliser pour déterminer si l'endettement extérieur est odieux ou illégitime devraient être définis par la législation nationale en tenant compte des éléments suivants:

- i) L'absence de consentement de la population de l'État débiteur;
  - ii) L'absence d'avantages pour la population de l'État débiteur; et
  - iii) Le fait que les créanciers avaient connaissance de cette absence de consentement et d'avantages.
-