

LE DROIT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT, ÉVOLUTION OU RÉVOLUTION ?

Hommage au professeur Hervé Cassan

Sous la direction de Pierre-François MERCIER
Préface d'Alain PELLET

Préface

Alain PELLET

Professeur émérite de l'Université Paris Nanterre ;
ancien Président de la Commission du Droit international des Nations Unies ;
Président de l'Institut de Droit international ;

Président d'honneur de la Société française pour le Droit international.

L'hommage rendu à mon vieil ami trop tôt disparu, Hervé Cassan, est l'occasion d'une réflexion collective sur le droit international du développement et de se demander où en est cette branche du droit international, dans laquelle je me suis pas mal investi jadis avec les encouragements de Guy Feuer qui, dans ce domaine, fut notre maître à tous les deux, Hervé Cassan et moi. Il nous a introduits au droit international du développement et a guidé nos pas dans ce qui voulait être alors pour certains une « discipline ».

Le sujet est vaste et ces propos introductifs ne peuvent qu'être très généraux mais les contributions qui suivent éclaireront mes notations de façon bien plus savante et nourrie.

Quelques mots d'abord sur *Hervé Cassan*.

Nous étions copains et avions à peu près le même âge – à quelques semaines près – et je suis bien triste qu'il ait eu la très mauvaise idée de nous quitter prématurément le jour même de ses 74 ans alors qu'il aurait pu et dû continuer à faire bénéficier de ses idées, souvent fécondes, et de ses conseils avisés les institutions, nombreuses, qui faisaient appel à lui, à commencer bien sûr par la Faculté de droit de Sherbrooke dans laquelle il officiait depuis 2010.

Et l'âge n'avait nullement diminué son enthousiasme et son ardeur comme en témoigne la publication, coup sur coup en 2019, de deux ouvrages importants :

- le *Droit international du développement* sur lequel je reviendrai plus longuement dans un instant ; et
- un *Traité pratique de négociation* en collaboration avec Marie-Pierre de Bailliencourt.

C'est un « traité », et cela relève de la sphère académique, mais c'est un « traité pratique » (prolongé en 2021 par un ouvrage collectif co-dirigé par les deux auteurs, intitulé *La négociation vécue par les professionnels*) – et cela reflète parfaitement la double casquette qu'il a portée, celle de professeur et celle de diplomate.

Il a commencé la première comme assistant à la faculté de droit de Montpellier à quelques kilomètres de son lieu de naissance, Nîmes – région dont il a toujours gardé une petite pointe d'accent du midi – dont je soupçonne qu'il le cultivait un

peu. Il a poursuivi sa carrière universitaire à Fez et Rabat après l'obtention de l'agrégation de droit public et de sciences politiques. Il y a laissé de grands souvenirs et il y vivait fort bien à voir la maison qu'il occupait à Fez et que l'on appelait le « Palais Cassan » – je l'ai visitée après son départ, lorsqu'elle était occupée par son successeur, Denys Simon ; et l'appellation n'était pas usurpée. Il fut ensuite professeur à Lille de 1981 à 1984, qu'il a quitté pour René Descartes (à l'époque Paris-V) jusqu'en 2009 pour, finalement, enseigner à Sherbrooke. Entre temps – et de 1987 à 1996 – il avait créé et rédigé le *Trimestre du Monde*, qui, malheureusement, n'a pas survécu au départ de son créateur.

Je ne suis pas certain que la faculté de droit de Paris-V l'ait beaucoup vu à partir de 1993 lorsqu'il rejoignit le cabinet de Boutros Boutros-Ghali, à l'époque Secrétaire général des Nations Unies ; peut-être un petit peu plus lorsqu'il suivit son mentor à l'Organisation internationale de la francophonie de 1998 à 2002, mais sans doute beaucoup moins encore lorsqu'il fut nommé représentant permanent de cette même OIF aux Nations Unies, d'abord à Genève puis à New York de 2005 à 2008.

Entre lui et moi c'était un peu « le tourbillon » comme dans la chanson de Jeanne Moreau dans le merveilleux film de Truffaut, *Jules et Jim*. On s'est connu, notamment pour des leçons d'agrégation ; on s'est reconnu surtout du fait de notre intérêt commun pour le droit international du développement ; on s'est perdu de vue et reperdu de vue – mais chaque fois que l'on se retrouvait, c'était comme si nous nous étions quittés la veille.

Il était affectueux, à l'écoute, et il avait toujours des anecdotes intéressantes ou amusantes à raconter. Mais son côté « dandy » trompait quelque peu son monde car, à propos de monde justement, il était un analyste remarquable de la « vie internationale » et il faut inclure dans cette expression les relations internationales et le droit international public.

Cela me conduit au second volet de ma brève présentation, qui porte sur *le droit international du développement* dont Hervé Cassan a été un remarquable spécialiste et l'on peut dire, par contraste avec moi, un spécialiste tenace.

Dès son arrivée à l'Université René Descartes, Hervé Cassan co-publie avec Guy Feuer, qui fut, comme Maurice Flory, l'un des inventeurs et zélés auteurs majeurs du droit international du développement, un manuel sur ce sujet dans la prestigieuse collection des précis Dalloz. Il sera réédité en 1991, année où il a succédé à son maître et ami à la direction de l'Observatoire des relations internationales, du développement et de la francophonie. Et puis, bien sûr, outre de nombreux articles, il y a eu la publication chez Pedone, bien plus tard, en 2019, en collaboration avec Pierre-François Mercure et Mohammed Abdou Bekhechi, d'un nouveau manuel de *Droit international du développement*, qui reprend brillamment le flambeau tout en restant largement fidèle à l'approche initiale.

J'avais écrit en 1978 un « Que sais-je ? » sur ce même sujet, mais, une fois la seconde édition (1987) épuisée, j'ai refusé de la mettre à jour pour une 3^{ème} édition. Il m'a semblé en effet que tout ce qui avait bercé nos espoirs dans les années 1970 s'était écroulé avec le mur de Berlin et qu'il n'y avait plus lieu d'individualiser dans une matière nouvelle, pas même dans un chapitre particulier du droit international

public, un sujet qui ne présente plus, à vrai dire, aucune autonomie par rapport à celui-ci. Je persiste dans cette conviction.

Aux beaux jours du nouvel ordre économique international, durant les années 1970 – peut-être même au début de la décennie suivante, on pouvait penser que les relations des pays en développement entre eux et avec les États du centre, présentaient une réelle spécificité caractérisée notamment par la très fameuse dualité des normes. Aujourd'hui, le droit international s'est largement réuni : loin d'être vues comme des droits appartenant aux États pauvres, les règles dérogatoires existant en leur faveur apparaissent comme des exceptions, temporairement consenties, aux normes générales s'appliquant en principe dans toutes les relations inter-étatiques.

Il n'est plus guère question aujourd'hui de nouvel ordre international – économique en tout cas – même si les acquis du début des années 1970 en matière commerciale surtout, par exemple les préférences généralisées, ne sont pas ouvertement remis en cause. Mais, dans le cadre des principes néo-libéraux fortement réaffirmés au cours de la dernière décennie, ils apparaissent comme des dérogations, limitées dans leur portée et leur durée, accordées aux pays en développement. La « globalisation » ou la « mondialisation » ont eu raison de la spécificité du droit international du développement et l'échec de la revendication d'un « Nouvel ordre économique international » met en lumière, de manière particulièrement frappante, cette vérité fondamentale que le droit n'est jamais que le reflet des rapports de force dans une société donnée.

En matière économique, ces rapports de force n'ont jamais basculé au profit des États « contestataires ». La quasi-disparition des pays à économie centralement planifiée, le ralliement de la Chine à l'économie (« socialiste » ?) de marché et le triomphe de l'idéologie libérale imprègnent profondément l'ordre économique international et les institutions qui l'encadrent. Les crises récentes, notamment celle découlant du Covid-19, contribuent, certes, à un certain retour en force de l'État mais au plan international, cela se traduit bien plutôt par la recherche tâtonnante de nouvelles modalités d'aide – souvent conditionnée – plutôt que par l'octroi ou, moins encore, la reconnaissance, de droits nouveaux. Du reste, on s'intéresse moins au développement « tout court » qu'au développement *durable*, un objectif global qui tente de s'imposer à tous les pays.

Bien sûr, les grandes déclarations de principe comme la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 ou les dix-sept objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 adopté en 2015 ou encore les traités conclus pour réaliser ce développement durable comme la Convention sur la diversité biologique de 1992 et aussi l'Accord de Paris sur le climat de 2015, constatent l'inégalité entre les États et les difficultés plus grandes de certains pour atteindre les objectifs fixés.

Prenons l'exemple de l'article 20 de l'Accord de Paris. Il pose une règle générale : « À titre de contributions déterminées au niveau national à la riposte mondiale aux changements climatiques, il incombe à toutes les Parties d'engager et de communiquer des efforts ambitieux (...) en vue de réaliser l'objet du présent Accord tel qu'énoncé à l'article 2 » ; et « [L]es efforts de toutes les Parties représenteront une progression dans le temps ». Puis on ajoute un petit codicille : « tout en

reconnaissant la nécessité d'aider les pays en développement Parties pour que le présent Accord soit appliqué efficacement » ; mais c'est largement sur ce codicille qu'achoppent les COP suivantes. Ainsi, l'inégalité – reconnue – est bien davantage compensée, non pas par la reconnaissance de droits particuliers à ceux qui sont dans la peine, mais par des promesses – plus ou moins tenues – d'aide financière ou technique. Il n'y a plus d'« inégalité compensatrice » fondée sur la reconnaissance de droits propres à une catégorie d'États, mais des compensations consenties au cas par cas – pays par pays ou – et/ou – matière par matière.

Le signe peut-être le plus flagrant de cette dilution du droit international du développement dans le droit international – peut-être d'ailleurs dans le droit international « tout court » plutôt que le droit international *public* – se trouve-t-il dans le concept de droit *au* développement. Il a été consacré par la Déclaration sur le droit au développement annexée à la résolution 41/128 de l'Assemblée générale de 1986 et se présente comme un droit de l'homme (on aurait dit naguère « de troisième génération ») qui entraîne des devoirs corrélatifs certes, mais, au plan international/interétatique, ces devoirs sont limités. Le paragraphe 2 de l'article 4 dispose :

« Une action soutenue est indispensable pour assurer un développement plus rapide des pays en développement. En complément des efforts que les pays en développement accomplissent, une assistance internationale efficace est essentielle pour donner à ces pays les moyens de soutenir un développement global ».

C'est, d'une certaine manière, enterrer le droit international *du* développement et revenir à l'idée de devoir d'assistance même si, dans sa belle thèse qui vient d'être publiée sur *La résurgence du droit au développement* (éditions Pedone), Enguerrand Serrurier a remarquablement montré que le « droit au » peut être considéré comme une « norme d'amélioration » encore faiblement exigible, mais qui peut contribuer à la reconstruction du droit *du* développement « par le bas ». Et l'avènement, très incertain, de la « responsabilité de protéger » n'a pas modifié cet état de chose. Le concept est double : d'une part, il impose à l'État un devoir de préserver sa propre population de fléaux particulièrement dramatiques ; d'autre part, il appelle la communauté internationale dans son ensemble à aider les États à renforcer leurs capacités de protection, ainsi qu'à réagir collectivement lorsqu'un État ne fournit manifestement pas cette protection ainsi que cela résulte, en particulier, de la déclaration adoptée lors du Sommet mondial de 2005.

On peut tenter de tester les quelques idées que je viens d'énoncer à l'aune du programme du colloque très réussi dont le présent ouvrage publie les actes. Il me semble qu'il les illustre assez bien :

- Sous le chapeau « droit au développement », c'est bien d'un droit de l'homme et d'un « cheminement personnel » qu'il s'agit même si l'objectif de développement durable n'est pas oublié.

- On passe tout de suite après aux « problématiques associées au financement du développement ». Avec la réciprocité dans le commerce international, on évoque ce qui reste de plus tangible des aspirations au NOEI. Quant à la loi française du 4 août 2021 sur le développement solidaire, si elle n'est pas dépourvue d'intérêt – en

particulier en ce qui concerne la restitution aux populations victimes du pillage de leurs ressources du fait des biens mal acquis par leurs dirigeants, elle porte principalement sur l'aide au développement.

- Pour ce qui est du troisième panel, qui a clôturé la première journée sur le thème du développement durable, on peut penser que, si « approches tiers-mondistes » il y a, la grosse question est de savoir si elles relèvent du *wishful thinking* ou si elles trouvent une traduction dans le droit positif. Malgré la tonalité globalement positive des contributions, j'ai le sentiment qu'à part quelques déclarations un peu hypocrites sur la nécessité de prendre en compte les besoins des pays vulnérables, c'est bien de droit international général qu'il s'agit.

- La seconde journée, durant laquelle on a parlé des « acteurs du droit international du développement » sous l'angle de « problématiques particulières », illustre bien, je pense, mon propos. Il s'agit au mieux d'exceptions à des règles générales – encore que l'on puisse douter que la Cour européenne des Droits de l'Homme aborde les droits humains sous un angle « développementaliste ».

- Enfin, le thème de « La gouvernance des biens communs » me paraît être, par essence une question de droit international général et la dernière communication intitulée « La mise en œuvre de l'Objectif de développement durable n° 14 » montre sans doute qu'en appréhendant les problèmes sous l'angle de l'aide (et d'abord aux pays défavorisés) les règles en vigueur peuvent avoir – continuent à avoir – des effets négatifs sur le développement. Cela risque de donner raison à Madjid Benchikh qui avait intitulé son ouvrage décrivant les normes « nord-sud » « *Droit international du sous-développement* »¹. Celui-ci date de 1983 mais je crains fort que les choses, sous cet angle, ne se soient pas arrangées !

Alors, faut-il enterrer le droit international du développement ? Oui, et je le dis avec une certaine tristesse, si on le considère comme une branche autonome, en tout cas, un chapitre distinct, du droit international. Mais cela n'empêche pas de regrouper utilement dans des manuels ou d'autres écrits stimulants, l'ensemble des règles qui sont destinées à favoriser le développement des pays que l'on n'ose plus guère appeler « en développement ».

Maurice Flory avait, jadis, défini le droit international du développement comme une « lecture tonique » de l'ensemble du droit international public. Cette belle idée ne caractérise plus guère, je crains, l'ensemble des règles applicables aux pays en développement, pas davantage qu'il ne s'agit d'un « droit social des nations » : le droit social interne repose sur le principe de solidarité nationale ; le droit international est essentiellement dominé par celui de l'égalité souveraine et cela est aujourd'hui plus vrai que jamais avec la montée des souverainismes un peu partout dans le monde. Tout en regrettant cette conclusion un peu désabusée d'un amoureux déçu du droit international du développement, je crains que ceci laisse mal augurer pour l'avenir de ce concept...

¹ Madjid Benchikh, *Droit international du sous-développement : nouvel ordre dans la dépendance*, Berger-Levrault, Paris, 1983, 331 pages.