

L'audit citoyen de la dette: un instrument de démocratisation des relations économiques et de contrôle démocratique des actes des gouvernements

Hugo Ruiz Diaz Balbuena **

Introduction

La dette externe est l'un des problèmes politiques internationaux les plus importants de nos jours : elle est le reflet des relations économiques et commerciales qui ont poussé les PVD dans une spirale dont on ne voit pas de solution de fond dans l'ordre juridico-politique international dominant.

L'ampleur du problème de la dette en rapport au développement est telle que dans le contexte du Nouvel Ordre Economique International (1974), l'annulation des dettes ainsi qu'une profonde réforme du système financier international avaient été posés.

La dette et l'action des institutions financières internationales étant un obstacle substantiel, d'une part, c'est les populations des PVD qui en subissent les conséquences : privatisations des services de santé, de l'éducation, de l'eau, gaz, l'élimination de subsides publiques pour les produits de base, etc. D'autre part, la dette et les politiques «recommandées» par les IFIs, permettent l'appropriation illicite des biens publics, la libéralisation forcée du commerce international, la libéralisation des investissements favorisant largement les sociétés transnationales, le démantèlement des services publics, etc.

Selon une thèse très répandue par les tenants de la mondialisation néolibérale, les pays en développement doivent rembourser leur dette extérieure, quelle que soit son origine et les conditions de leur remboursement. Sur ce point, à juste titre, au sein de la Commission de Droit international de l'ONU (CDI) a été affirmé :

“ On ne peut attendre d'un Etat qu'il ferme ses écoles, ses universités et ses tribunaux, qu'il supprime les services publics de telle sorte qu'il livre sa communauté au chaos et à l'anarchie simplement pour ainsi disposer de l'argent afin de rembourser ses créanciers étrangers ou nationaux. Il y a des limites à ce qu'on peut raisonnablement attendre d'un Etat, de la même façon que d'un individu.... »¹.

Cela implique qu'avant même de rembourser la dette externe, les gouvernements et les citoyens ont le droit de s'interroger sur ses origines, sur les modalités des emprunts, sur le montant contracté, sur les conditions légales de la dette externe, sur la légitimité ou l'illégitimité de la dette. Mais surtout sur les effets sociaux et environnementaux provoqués

¹ *Annuaire de la Commission de Droit international de l'ONU*, vol. II, 1980, p. 164-165.

par le remboursement et par les politiques mises en place suite aux conditionnalités imposées par les créanciers en relation à la jouissance effective des droits humains.

La revendication d'un audit de la dette extérieure publique des pays dits en développement est devenue une revendication essentielle des mouvements sociaux. Il s'agit en effet à la fois d'un outil juridique qui peut se révéler très efficace pour pointer les différentes responsabilités dans la situation d'endettement actuel et d'un levier puissant afin de parvenir à une véritable annulation de la dette.

A. L'audit : un instrument de contrôle démocratique des relations internationales et des actes des gouvernements

1. L'audit de la dette

L'audit consiste à analyser chaque emprunt, à déterminer dans quelles circonstances il a été contracté, comment les fonds ont été utilisés, quels ont été les résultats obtenus et qui en a profité. En ce sens, l'audit permet de délimiter les responsabilités et, en cas de dette illégale, il ouvre la voie à la demande de réparations, tant des organes étatiques internes qui ont agi en dehors de leurs compétences qu'aux créanciers qui ont agi en connaissance de cause. Et enfin, l'audit permet de déceler quelle dette est odieuse ou nulle.

En droit international, l'audit public est l'instrument privilégié par lequel la compétence des pouvoirs publics se matérialise pleinement. En tant qu'outil, il permet effectivement aux gouvernements de se prononcer sur le caractère licite ou illicite de la dette externe publique. Et cela est si vrai que dans le cas du Brésil, l'audit public de la dette a un statut constitutionnel, disposition qui relève entièrement des compétences étatiques². Cette disposition montre que c'est en dernière instance au pouvoir public de l'Etat concerné que revient la décision, sur la base de l'exercice des compétences internes et après analyse de la légalité de la dette, de la rembourser ou non.

De la même manière, là où un gouvernement refuse de procéder à un audit, c'est aux citoyens qui reviennent le droit de l'exiger.

L'audit citoyen place la problématique du droit et de la légitimité de la dette au cœur de la question de la dette. Il inclut l'idée de réparations et permet une analyse du passé qui délimite les responsabilités sur le plan interne et celles des créanciers et définit la part odieuse ou d'autre type d'illicéité. L'audit représente de ce fait une protection sociale et financière des citoyens en plus d'un argument juridique pour une annulation de la dette.

En donnant un droit de regard et de contrôle aux populations sur l'utilisation des fonds, l'audit citoyen permet aussi la mise en place d'une structure capable de gérer la restitution des biens mal acquis et leur utilisation au bénéfice des populations les plus démunies.

Il est alors possible, pour un gouvernement constitutionnel soucieux d'améliorer les conditions de vie de ses concitoyens et d'en finir avec les graves violations des droits humains qui

² Art. 26, *Disposições Constitucionais Transitórias*.

provoque la spirale de l'endettement, de décider une répudiation de sa dette et de désigner les véritables débiteurs. De plus, la structure citoyenne ayant suivi l'audit sera aussi en mesure d'enclencher la demande de restitution des sommes détournées par des dirigeants corrompus et de commencer à lutter vraiment contre la corruption, englobant celle des créanciers publics et privés.

Un élément important doit être remarqué. Avant de procéder à l'audit, tout gouvernement a le droit de prendre des mesures efficaces : le non paiement des dettes publiques qui en est la condition de base. Cette mesure doit également être accompagnée par l'arrêt des programmes d'ajustement structurel et leur remplacement par des politiques qui donnent la priorité à la satisfaction des besoins humains fondamentaux et assurant le respect effectif de la jouissance des droits économiques sociaux et culturels.

2. Justifications de l'audit

2.1. Les violations massives des droits humains

L'audit de la dette est justifié par les dégâts sociaux qu'elle provoque dans les PVD, principalement en ce qui a trait aux violations massives et graves des droits humains. La dette externe et les mécanismes spoliateurs qui l'accompagnent sont *per se* illégitimes: elle est socialement illégitime car elle a déjà été largement payée, elle l'est aussi par ses effets sociaux, notamment par les politiques économiques qui comportent la dégradation des conditions de vie des populations, l'appauvrissement généralisé, le chômage massif, la dégradation de la santé, etc.

Les IFIs, club des pays riches et piliers du système avec l'Organisation mondiale du commerce, surveillent et dans les faits, prennent la direction de l'économie des pays endettés. Ainsi, « pendant près de 20 ans, les institutions financières internationales et les gouvernements des pays créanciers ont joué à un jeu ambigu et destructeur consistant à télécommander les économies du tiers monde et à imposer à des pays impuissants des politiques économiques impopulaires, prétendant que la pilule amère de l'ajustement macroéconomique finirait par permettre à ces pays de trouver le chemin de la prospérité et du désendettement. Après deux décennies, dans de nombreux pays la situation est pire que lorsqu'ils ont commencé à mettre en œuvre les programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale. Ces programmes d'austérité rigoureux ont eu un coût social et écologique considérable et dans beaucoup de pays l'indice du développement humain a dramatiquement chuté »³.

La dette externe dans les faits devient un mécanisme qui sert à reproduire et consolider un système de relations économiques internationales dans lequel, tant les Institutions financières internationales (FMI/BM) que les pays du Nord et les banques du Nord, l'utilisent en tant

³ ONU-CDH, *Allègement de la dette et investissement local: coordination entre l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTTE)*, Rapport commun de Ronaldo Figueredo (Rapporteur spécial) et de Fantu Cheru, (Expert indépendant), 14 janvier 2000, E/CN.4/2000/51, par.1.

qu'instrument de pression, d'appropriation des ressources et transfert des richesses des pays dits en voie de développement vers les pays développés avec des conséquences directes sur la jouissance des droits humains. A cet égard, le Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme avait rappelé que «...*l'exercice des droits fondamentaux de la population des pays débiteurs à l'alimentation, au logement, à l'habillement, à l'emploi, à l'éducation, aux services de santé et à un environnement salubre ne peut pas être subordonné à l'application de politiques d'ajustement structurel et de réformes économiques liées à la dette...* »⁴. L'endettement extérieur et les plans d'ajustement structurel ont eu, ensemble, un effet indéniablement négatif sur les dépenses publiques consacrées aux programmes sociaux et culturels, tandis que la situation économique ne s'améliorait pas ou, bien souvent, s'aggravait.

Les politiques imposées par les IFI subordonnent l'obligation du respect des droits humains à l'application dogmatique de leurs programmes⁵, sans qu'importe le prix des violations des droits humains garantis par le droit coutumier et par le droit conventionnel⁶ ni les conséquences dévastatrices de nature sociale, environnementale⁷ et politique.

Un élément majeur des plans d'ajustement structurel imposés aux pays endettés est la libéralisation des flux de capitaux; la libéralisation des investissements, le renforcement des mécanismes de transfert des capitaux et de dé-responsabilisation des investisseurs, tout ceci ayant eu des répercussions extrêmement négatives sur le développement.

En réalité, les programmes d'ajustement structurel vont au-delà «...*de la simple imposition d'un ensemble de mesures macroéconomiques au niveau interne. Ils (sont) l'expression d'un projet politique, d'une stratégie délibérée de transformation sociale à l'échelle mondiale, dont l'objectif principal est de faire de la planète un champ d'action où les sociétés transnationales pourront opérer en toute sécurité. Bref, les programmes d'ajustement structurel (PAS) jouent un rôle de "courroie de transmission" pour faciliter le processus de mondialisation qui passe par la libéralisation, la déréglementation et la réduction du rôle de l'État dans le développement national* »⁸.

Plus encore, nous pouvons dire à juste titre que le rôle des institutions financières dans le processus de mondialisation libérale fait partie de la « *contre-révolution néolibérale.* »⁹.

Dans ce scénario, la dette et le service de la dette constituent en fait un « *obstacle à la croissance économique et au développement des PED* »¹⁰. En effet, le remboursement exige

⁴ ONU-CDH, Effets des politiques d'ajustement économique consécutives à la dette extérieure sur la jouissance effective des droits de l'homme, en particulier pour l'application de la Déclaration sur le droit au développement, Résolution de la Commission des droits de l'homme 1998/24 para. 5.

⁵ Voir, Effects on the full enjoyment of human rights of the economic adjustment policies arising from foreign debt and, in particular, on the implementation of the Declaration on the Right to Development. Commission on Human Rights resolution 1993/12.

⁶ Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, Pacte sur les Droits civils et politiques et Pacte sur les droits économiques sociaux et culturels, de 1966.

⁷ Notamment, l'appauvrissement massif de souches entières des populations des pays du Tiers Monde. Rappelons que la pauvreté est considérée « .. *comme étant un état de déni, voire de violation, des droits de l'homme* ». Cf., ONU-CDH, *Mise en œuvre du droit au développement dans le contexte mondial actuel*. Examen du sixième rapport de l'Expert indépendant sur le Droit au développement, E/CN.4/2004.18/4, 17 février 2004, par. 12.

⁸ ONU-CDH, *Effets des politiques d'ajustement structurel sur la jouissance effective des droits de l'homme*, Rapport de l'Expert indépendant Fantu Cheru, E/CN.4/1999/50, par. 31.

⁹ ONU-CDH, *Effets des politiques d'ajustement structurel sur la jouissance effective des droits de l'homme*, Rapport de l'Expert indépendant Fantu Cheru, E/CN.4/1999/50, par. 28-30.

¹⁰ Résolut.49/94, 51/164, 55/14, 56/184, 57/240. Voir aussi, Droits économiques, sociaux et culturels, La mondialisation et ses effets sur la pleine jouissance des droits de l'homme Rapport final présenté par J. Oloka-Onyango et Deepika Udagama, E/CN.4/Sub.2/2003/14, 25 juin 2003. Egal. Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme. Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme Droits économiques, sociaux et culturels, Note du secrétariat, *Nature juridique du droit au développement et renforcement de son caractère obligatoire*, E/CN.4/Sub.2/2004/16, 1er juin 2004.

des sacrifices énormes et inhumains aux populations des PVD, ce qui a eu comme effet la dégradation et la détérioration permanente de la situation économique et sociale des PVD¹¹, dont les premiers affectés sont les populations¹². En ce qui concerne les effets de la dette externe et les mesures adoptées dans le cadre des PAS sur la démocratie et sur l'exercice du pouvoir public, le constat est amer: la mise en œuvre de ces programmes constitue un danger pour stabilité sociale, économique et politique des pays endettés¹³.

2.2. Les dettes illicites, dettes nulles: les dettes odieuses

Les institutions financières internationales, en violation ouverte du droit international et de leurs propres statuts, ont consciemment appuyé des régimes qui ont planifié et ordonné l'exécution de crimes contre l'humanité. La Banque Mondiale a soutenu sans faille les alliés stratégiques des Etats-Unis, comme la dictature Mobutu au Zaïre, les dictatures brésilienne et argentine, Pinochet au Chili, Suharto en Indonésie, Marcos aux Philippines, etc. A cette constatation il faut ajouter le fait que le FMI, la Banque mondiale et les créanciers privés n'avaient pas pu ignorer et ne pouvaient pas ignorer qu'ils traitaient avec des régimes illégaux, illégitimes et usurpateurs, dont les bases mêmes étaient la négation absolue de toute légalité. Ils ne pouvaient pas ignorer non plus qu'ils traitaient avec un gouvernement qui avait planifié et exécuté les crimes les plus graves contre l'humanité. Suivant la pratique internationale et les termes de la Sentence du Juge fédéral argentin¹⁴, nous pouvons dire que, si les institutions financières internationales (IFI) et les firmes financières privées ont fourni des fonds (sous forme de prêt) à une dictature (gouvernement usurpateur), qui, en outre, a planifié et exécuté des crimes contre l'humanité, ces institutions internationales ne peuvent, en aucun cas, prétendre que :

- a. un tel acte est un acte d'Etat juridiquement valable en droit international ;
- b. les gouvernements postérieurs constitutionnels seraient juridiquement tenus en droit international à rembourser les dettes de la dictature militaire.

Il s'agit de dettes frappées de nullité ou d'invalidité substantielle. C'est aux créanciers de prouver que les dettes ont été contractées dans l'intérêt de l'Etat et sa population, de manière régulière et par un gouvernement régulier et légitime. Le droit international nous enseigne que tous les actes gouvernementaux, y compris les actes juridiques par lesquels un gouvernement usurpateur a contracté des dettes publiques, sont frappés inéluctablement de nullité. Cela étant, le gouvernement constitutionnel postérieur n'est pas tenu de payer la dette externe, même si l'acte conclu est un acte d'Etat en droit international. Par contre, l'obligation de rembourser cette dette est à la charge des personnes qui sous le régime usurpateur ont été responsables de tels actes. Les créanciers n'ont en conséquence, aucun titre légal de

¹¹ Résol. 54/202.

¹² Résol. 46/148.

¹³ Résol. 42/198.

¹⁴ Voir **B**.

réclamation, même si les prêts avaient été octroyés moyennant la signature d'accords ou des contrats internationaux.

Soutenir dans ces conditions qu'il existe une obligation internationale de rembourser intégralement la dette externe, sous couvert du principe de la continuité de l'Etat, est en contradiction ouverte avec les obligations découlant des normes de protection des droits humains. Notons qu'une telle prétention dont la source principale se trouve dans la doctrine occidentale, est une tentative de dissocier la protection internationale des droits humains des relations économiques internationales, constituant dans les fait un appel à l'impunité des responsables de violations massives desdits droits.

3. Le droit des pouvoirs publics de déterminer la légalité ou l'illégalité de la dette externe

Le droit international reconnaît à tout gouvernement, la nécessité de prendre en compte la nature du régime qui a contracté la dette ainsi que l'utilisation qui a été faite des fonds empruntés. Il s'agit de l'exercice de ses droits ou ses compétences, afin de faire une analyse minutieuse de l'état des finances publiques.

Aucun gouvernement ne peut être obligé de payer une dette parce qu'il y aurait une règle de droit international qui fonde une obligation internationale. Selon le droit international, la détermination du caractère licite ou illicite de la dette externe relève de la compétence des pouvoirs publics. En effet, le droit international reconnaît explicitement à tout gouvernement, en tant qu'organe de l'Etat, d'exercer ses compétences internes en matière d'évaluation des dettes publiques notamment, par le recours à l'audit public. Plus encore, les pouvoirs publics et les mouvements citoyens ont le droit de demander, tant aux créanciers qu'à ceux qui ont contracté la dette au nom de l'Etat, les réparations adéquates dans le cas où les dettes seraient illégales. Ce **droit à la réparation** concerne aussi le cas où les fonds ont été utilisés indûment avec la complaisance ou la connaissance des créanciers (corruption, détournement de fonds, biens mal acquis, privatisations, ...).

4. L'audit: un droit fondamental

4.1. Le droit de participer dans les affaires publiques de l'Etat

La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 dispose que «*Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants...* »¹⁵.

Une disposition similaire se trouve également formulée dans le Pacte sur les droits civils et politiques de 1966¹⁶, qui renforce ce droit «*... en établissant la protection des droits politiques, notamment du droit de prendre part aux affaires publiques directement...* »¹⁷.

¹⁵ Article 21.

¹⁶ Article 25 a.

¹⁷ ONU-CDH, *Promotion et consolidation de la démocratie*, Document de travail sur les mesures définies dans les différents instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme aux fins de promouvoir et consolider la démocratie, présenté par

Nous avons déjà dit que la dette externe en tant qu'acte de gouvernement engage les ressources de l'Etat au sens large : ressources financières, ressources humaines, ressources naturelles, budgets nationaux, etc. Par l'acte d'emprunt, c'est l'Etat même qui s'engage et avec lui, toute la population. Ainsi, lorsqu'un gouvernement agit comme organe de l'Etat, il s'agit d'un acte essentiellement public : ses effets se feront sentir directement sur les citoyens. Il s'en dégage en conséquence le droit des citoyens de prendre part « aux affaires publiques ». Tous les citoyens ont le droit, chaque fois que l'organe d'Etat agit en tant que puissance publique, d'exiger que le gouvernement rende des comptes. Le contrôle citoyen apparaît ainsi comme un élément essentiel qui dérive du droit de participer aux affaires publiques¹⁸.

4.2. Le droit à l'information: un droit humain

Concernant le droit à l'information ledit Pacte de 1966 dispose ce qui suit :

« 2. *Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée* »¹⁹.

De son côté, la Commission des Droits de l'homme a récemment souligné que l'exercice de la démocratie englobe :

- a. la transparence de la gestion des affaires publiques et de l'administration dans tous les secteurs de la société et l'obligation de rendre des comptes,
- b. une véritable participation de la société civile²⁰.

L'accès à l'information est un droit qui peut être considéré comme fondamental en ce qui concerne les actes gouvernementaux et particulièrement lorsque le gouvernement fait des emprunts publics qui engagent les ressources de l'Etat. Il est à noter que, sur le plan juridique international, ce droit a été reconnu par la quasi totalité des Etats qui ont ratifié le Pacte sur les droits civils et politiques de 1966 à l'exception notamment des Etats-Unis qui, plus 30 ans après l'avoir signé, refusent encore obstinément de le ratifier.

Le but de ce droit est que les citoyens aient accès aux documentations ou aux informations qui se trouvent dans les mains du pouvoir public. Ce droit implique, comme corollaire, que les fonctionnaires et les entités étatiques ont l'obligation de faciliter la mise en œuvre de ce libre exercice. En ce qui concerne le champ d'application de la disposition du Pacte de 1966, il est très large. L'étendue dudit article peut être interprétée comme englobant le droit de chaque citoyen de rechercher, demander et obtenir les informations qui se réfèrent aux lois, décrets, actes administratifs, résolutions et règlements, budgets et bilans, mémorandums, comptes rendus, déclarations des biens des fonctionnaires et des autorités de l'Etat et, en général, tout type de document : des écrits, des photos, des enregistrements qui se trouvent en possession de l'entité publique requise et sous son contrôle. L'exercice du droit à l'information englobe

Manuel Rodríguez Cuadros conformément au mandat énoncé dans la décision 2000/116 de la Sous-Commission, E/CN.4/Sub.2/2001/32, 5 juillet 2001, § 20.

¹⁸ ONU-CDH, *Droits civils et politiques*, Exposé écrit par Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (Droits et Démocratie), E/CN.4/2003/NGO/79, 7 Mars 2003, point 3 b). Egalement, ONU-CDH, *Le droit au développement*, Exposé écrit présenté par l'Association américaine des juristes, E/CN.4/1999/NGO/2,29 janvier 1999..

¹⁹ Article 19.

²⁰ ONU-CDH, *Promotion d'un ordre international démocratique et équitable*, Résolution de la Commission des droits de l'homme 2003/63, dixième considérant, 24 avril 2004. Cons. Egalement, *Renforcement de la participation populaire, de l'équité, de la justice sociale et de la non-discrimination en tant que fondements essentiels de la démocratie*, Résolution de la Commission des droits de l'homme 2003/35 du 23 avril 2003; ONU-CDH, *Interdépendance de la démocratie et des droits de l'homme*, Résolution de la Commission des droits de l'homme 2003/36 du 23 avril 2003.

l'inspection et la reproduction des documents, l'analyse des dossiers et documents, la sélection des documents officiels et le droit d'accéder à des copies.

Tout ce qui concerne la dette externe tombe également dans le champ d'application de cette disposition : le caractère secret des négociations avec les futurs créanciers ou celui des renégociations de la dette externe publique²¹, ne peuvent être invoqués pour empêcher l'accès des citoyens aux informations nécessaires afin que ceux-ci connaissent la manière dont les ressources publiques sont administrées.

L'exercice de ce droit est indissociable de la démocratie qui ne peut être réduite aux seuls aspects internes du fonctionnement de l'appareil étatique (des élections périodiques tous les trois ou quatre ans...). Comme la Commission des droits de l'homme de l'ONU l'a bien souligné, la démocratie et l'exercice des droits connexes englobent :

« ...le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la liberté d'association, la liberté d'expression et d'opinion, l'accès au pouvoir et son exercice conformément à l'état de droit, la tenue d'élections périodiques libres et régulières au suffrage universel et au scrutin secret en tant d'expression de la volonté du peuple, un système pluraliste de partis et d'organisations politiques, la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la magistrature, la transparence et l'obligation pour l'administration publique de rendre des comptes et des médias libres, indépendants et pluralistes...À l'évidence, les éléments constitutifs essentiels de la démocratie énoncés par la Commission correspondent aux fondements indispensables d'un régime démocratique, qu'il s'agisse du droit des peuples d'élire leurs gouvernants en exprimant librement leur volonté souveraine, ou du respect des structures de l'État indispensables pour que cette volonté populaire puisse s'exprimer et que les droits de l'homme qui y sont associés puissent être garantis... »²² (c'est nous qui soulignons).

La démocratie et le contrôle démocratique des actes du gouvernement impliquent sans aucun doute pour les citoyens le droit:

- a) de savoir ce que le gouvernement décide sur le plan des relations internationales en général et sur le plan économique et financier en particulier ;
- b) de participer activement dans ce processus chaque fois que les biens de l'Etat, des ressources publiques, des ressources naturelles, le bien-être de la population (budgets de santé, de l'éducation...) peuvent être « hypothéqués » pour cause des dettes publiques contractées au nom et en représentation des populations.

Donc une interprétation du contenu du droit à l'information inclurait certainement celui d'exiger l'audit sur la dette externe. De là, l'importance du droit à l'information en tant que droit humain fondamental. En effet, sans les garanties pour accéder aux documents tels que les contrats d'emprunt, les accords avec les institutions financières internationales, les conditionnalités, etc., l'audit ne pourrait pas être réalisé. En résumé, il est correct d'affirmer que l'audit constitue l'instrument le plus adéquat afin de garantir la transparence et la régularité des actes gouvernementaux.

Faire prévaloir les droits mentionnés exige, de même que l'audit, l'entrée en action d'un puissant mouvement social et citoyen. Il est une condition essentielle.

²¹ Cette interprétation n'implique nullement la négation de la nécessité d'un certain niveau de confidentialité dans les processus mentionnés. Néanmoins, la confidentialité ne peut être assimilée au régime de « secret d'Etat » dont les caractéristiques sont radicalement différentes.

²² ONU-CDH, Promotion et consolidation de la démocratie, *Document de travail élargi sur les mesures définies dans les différents instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme aux fins de promouvoir et consolider la démocratie*, présenté par M.Manuel Rodríguez Cuadros conformément au mandat énoncé dans la décision 2000/116 de la Sous-Commission, E/CN.4/Sub.2/2002/36,10 juin 2002, § 10-11

5. Etendue de l'audit

Le champ d'application de l'audit englobe l'analyse de *toutes les dettes contractées par les pouvoirs publics auprès des institutions publiques ou privées indépendamment de la nature du régime*. Mais aussi de *toutes les dettes privées contractées par des entreprises privées et qui, postérieurement, furent transférées à charge de l'Etat*, transfert dont les succursales des firmes transnationales ont largement bénéficié. Sous cet angle, l'objectif de l'audit est d'éclairer sur des faits et des actes juridiques gouvernementaux²³, qu'il s'agisse des actes d'un régime dictatorial ou constitutionnel.

En fait, il s'agit de répondre à trois questions de base : «combien on doit », «à qui on doit» et «pour quoi on doit». Et parfois même : "doit-on vraiment ?". Dans ce contexte, la participation des syndicats, des paysans, des mouvements des femmes, des jeunes, des mouvements indiens et d'autres, est la condition *sine qua non* pour que l'audit soit réalisé de manière transparente et objective, empêchant ainsi le fait que les créanciers deviennent en même temps juges et parties²⁴. En ce sens, l'audit servira de cadre privilégié afin de déterminer le degré de responsabilité des pouvoirs publics dans le processus d'endettement externe de même que la responsabilité des créanciers, tant privés (banques) que publics (FMI/BM). Mais surtout pour que les responsables, au-delà de la détermination du caractère illégal ou odieux de la dette, rendent des comptes de leurs actes. L'audit ne se réduit pas en conséquence à un acte de nature technique: il est avant tout un instrument de contrôle démocratique, profondément politique.

Sur le plan des relations économiques et financières internationales en rapport avec les droits humains, l'audit peut jouer un rôle clé si l'on tient compte du fait que ces droits sont directement affectés par les politiques mises en place par les gouvernements suite aux «recommandations» du FMI et la BM et qui entraînent la violation des droits humains, fait spécialement souligné au sein de la Commission des droits de l'homme de l'ONU²⁵.

²³ Voir, Atienza Azcona J., «*Luzes, câmara, ação...auditoria cidadã*», Fatorelli Carneiro, M.L et Rodrigo Vieira de Avila, Auditoria da dívida externa: questão de soberania, Campanha Jubileu Sul, Contraponto, Rio de Janeiro, 2003, p. 151-152.

²⁴ Krueger A. O., "A New Approach to Sovereign Debt Restructuring", IMF, April 2002 ; IMF, Legal and Policy Development and Review Department, "The Design of the Sovereign Debt Restructuring Mechanism-Further Considerations", November 2002. Egalement, Ugarteche O., Acosta A., «A favor de un tribunal internacional de arbitraje de la deuda soberana (TIADS)», présenté au Séminaire International «Amérique Latine et Caraïbes: sortir de l'impasse de la dette et de l'ajustement», CADTM, Bruxelles, 23-25 mai 2003 ; Ruiz Diaz B. Hugo, «La gestion des crises de la dette. Arbitrage sur la dette: une alternative viable et équitable?», décembre 2003, Ruiz Diaz B., Hugo, «La création d'un tribunal d'arbitrage sur la dette: une solution alternative?», 10 juillet 2003 décembre 2003. Les textes peuvent être consultés sur le site internet du CADTM.

²⁵ ONU-CDH, *Effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels*. Egalement, Résolution de la Commission des droits de l'homme 2001/27, ONU-CDH, *Effets des politiques d'ajustement structurel sur la jouissance effective des droits de l'homme*, Rapport de l'expert indépendant, M. Fantu Cheru, présenté conformément aux décisions 1998/102 et 1997/103 de la Commission, E/CN.4/1999/50 24 février 1999, ONU-CDH, Rapport commun du Rapporteur spécial Ronaldo Figueredo et l'expert indépendant, *Effets des programmes d'ajustement structurel sur la jouissance des droits de l'homme*, Fantu Cheru, E/CN.4/2000/51, 14 janvier 2000.

6. Contenu de l'audit

L'autre aspect important de l'audit est qu'il permet d'avoir une vision approfondie sur le montant de la dette, le montant du paiement, qui l'a contractée et sous quelles conditions, et, surtout, qui sont les responsables.

Ce dernier point est d'une importance capitale. En effet, il se réfère aux aspects juridiques tant de nature civile que pénale. Déceler les irrégularités permettrait d'une part, que les actions contre les responsables soient effectivement entamées auprès des tribunaux compétents (y compris les créanciers privés, le FMI et la BM et leurs dirigeants ainsi que les responsables politiques et économiques de l'Etat). Et d'autre part, il permettrait de finir avec l'impunité dont les responsables, nationaux et étrangers, jouissent.

B. La pratique en matière d'audit de la dette externe

L'analyse se limite à l'exemple de deux cas. Remarquons cependant, que l'audit de la dette externe correspond à une pratique étatique largement répandue²⁶ ce qui montre que chaque Etat, chaque gouvernement, possède les compétences nécessaires mais aussi, le droit de ne pas rembourser des dettes illicites, cela quelle que soit la nature du régime en place. Les deux cas constituent un argument contre ceux qui prétendent que prédomine l'application directe du principe de continuité de l'Etat en matière des relations économiques.

A cet égard, il est important de faire référence au cas récent du Paraguay. En août 2005 le gouvernement paraguayen a refusé le paiement des dettes contractées sous la dictature de Alfredo Stroessner auprès des banquiers privés. La juridiction suisse, où les créanciers ont déposé plainte, leur a donné raison et a condamné l'Etat paraguayen à la rembourser intégralement. Par le biais du Décret 6295, adopté le 26 août 2005, l'Etat paraguayen a considéré que ces dettes étaient illicites et que l'Etat n'avait aucune obligation de les rembourser. Ce cas récent renforce notre position dans le sens de nier l'existence d'une quelconque obligation automatique de remboursement.

Cela dit, l'analyse porterait sur deux types d'audit : en tant qu'acte du pouvoir législatif et acte par voie juridictionnelle.

1. Le Congrès péruvien et la dette externe

Ce cas constitue l'exemple classique de l'exercice d'un gouvernement ou d'un organe de l'Etat qui procède à une investigation sur la dette externe. Mais aussi l'exemple du principe de la non application inconditionnelle du principe de la "continuité" qui engloberait selon l'Institut de droit international, le changement de régime²⁷.

Le Congrès péruvien, suite à la restauration de l'Etat démocratique et à la fuite du précédent chef de l'Exécutif Alberto Fujimori, avait décidé de mettre en place la Commission d'investigation sur la dette externe²⁸ qui a travaillé dans la période législative 2001-2002, sous

²⁶ Voir à cet égard, Ruiz Diaz Balbuena H., Toussaint E., *Donde esta lo que nos prestaron ? Deuda externa, deudas ilegítimas y auditoria*, Pataforma Interamericana de Derechos Humanos, Centro de Derechos económicos y sociales, Democracia y Desarrollo, Quito, 2004.

²⁷ Voir IDI, *La succession d'Etats en matière de biens et de dettes*, Session de Vancouver, 2001.

²⁸ Perú, Congreso de la República, 25 de julio de 2003, *Comisión Investigadora encargada de cumplir las conclusiones y recomendaciones a las que arribaron las cinco comisiones investigadoras del período legislativo 200-2002. Area Delitos*

la Présidence du député Rafael Valencia Dongo. Le mandat de la Commission portait sur l'investigation de la dette publique externe durant la période 1990-2000. La Commission d'investigation a pu détecter l'existence de sérieux indices de gestion illégale et frauduleuse liée à l'endettement public externe de la part du Ministre de l'Economie sous le régime de Fujimori. Notamment,

1. le fait que ledit Ministre avait autorisé illégalement l'endettement de l'Etat péruvien concernant, entre autre, une dette contractée auprès de la succursale d'une banque privée pour une valeur de 7,2 millions de dollars,
2. l'endettement de 90,3 millions de dollars par le biais de l'achat illégal de matériel lourd suite à la décision du conseil de Ministres et du Conseil de la dette, à l'insu du Congrès,
3. l'achat irrégulier et clandestin des bons de la dette pour une valeur de 1.745 millions de dollars,
4. l'action *ultra vires* du Pouvoir exécutif qui a violé le corps légal interne avec la complicité des fonctionnaires publics qui étaient en même temps des représentants de banques privées et négociateurs de la dette publique péruvienne,
5. la nullité des actes d'endettement suite à la violation flagrante des dispositions légales internes, notamment celle du Decreto Supremo 205-91 qui dispose expressément la nullité des actes gouvernementaux en cas de transgression,
6. l'endettement de l'Etat péruvien était du ressort d'un cercle réduit qui agissait directement sous la direction du Ministre de l'Economie, lequel dirigeait personnellement tout le processus d'endettement par le biais de décrets secrets avec l'accord du chef de l'Etat, Alberto Fujimori
7. la corruption.

Les Membres de la Commission d'investigation ont remis tous les antécédents aux juges compétents afin que ceux-ci, d'une part, entament à l'encontre des responsables les poursuites judiciaires qui s'imposent et, d'autre part, sanctionnent les responsables civilement et pénalement.

Notons également que, durant ses travaux d'investigation, la Commission a pu établir une coïncidence troublante: les «prêts» de la Banque mondiale au gouvernement de Fujimori et le transfert de fonds s'intensifiaient dans les périodes pré-électorales. Coïncidence troublante qui a amené l'un des responsables de l'équipe de conseillers techniques de la Commission d'investigation sur les délits économiques à affirmer que « *el dictador* »²⁹ avait financé sa campagne avec l'argent «prêté» par la BM et qu'après, il fut transféré à la charge du trésor public. Selon ce responsable, «... *les institutions multilatérales avaient octroyé les prêts parce qu'elles étaient convaincues que le dictateur était «leur homme» et que celui-ci mettrait en œuvre les réformes économiques qu'elles prônent*»³⁰.

Les résultats des travaux de la Commission d'investigation sur la dette externe montrent, d'une part, le caractère illégal et nul de la dette externe contractée par un régime antidémocratique. D'autre part, la Commission a pu constater la responsabilité d'institutions internationales, en particulier celle de la Banque mondiale³¹. Il est important de rappeler que,

económicos y financieros. Area Deuda Externa, 01204, bajo la Presidencia de Ernesto Herrera Becerra. Le document a été publié le 25 juillet 2003. Cons. également, *Informe de Decretos Secretos de urgencia*, Denuncia constitucional 28, 26, septembre 2001.

²⁹ Voir Ugarteche O., « A auditoria e a validade dos créditos internacionais », Maria Lucia Fatorelli Carneiro, Rodrigo Vieira de Avila, Parte II, *Justiça social et fiscal por endividamento e lavagem de dinheiro*, UNAFISCO SINDICAL, Campanha Jubileu Sul, p. 143.

³⁰ Ugarteche O., *idem.*, p. 148

³¹ Cf., Klein P., « Les institutions financières internationales et les droits de l'homme », *Institutions financières*

durant le régime de Fujimori, des violations systématiques et à grande échelle des droits humains ont été commises y compris des crimes contre l'humanité. Dès le moment où les dirigeants de la Banque mondiale ont donné en toute connaissance de cause un appui financier à un régime criminel, ils partagent avec ledit gouvernement la responsabilité pénale pour des violations spécialement graves des droits humains. En ce cas concret, parmi autant d'autres, nous pouvons affirmer que les IFIs ont eu une conduite « d'organisation criminelle » suivant les termes des statuts du Tribunal de Nuremberg³².

2. La dette du Paraguay auprès des banquiers privés: un cas de dette odieuse.

L'acte de répudiation de la dette : un acte licite en droit international

Si dans ce cas il s'agit plutôt d'un acte unilatéral de l'Etat, il est intéressant car par le biais d'une documentation solide et des preuves incontestables, le Paraguay a pu démontrer non seulement le caractère illégal de la dette, mais encore, la complicité des bailleurs des fonds. La non-reconnaissance de la dette paraguayenne de la part du gouvernement est un cas très récent dont les médias n'ont pas beaucoup parlé. En août 2005 le gouvernement paraguayen a refusé le paiement des dettes contractées sous la dictature de Alfredo Stroessner auprès des banquiers privés. La juridiction suisse, où les créanciers ont porté plainte, a donné raison aux banquiers et a condamné l'Etat paraguayen à rembourser intégralement la dette. La décision du gouvernement paraguayen a été ferme : par le biais du Décret 6295, adopté le 26 août 2005, l'Etat paraguayen a considéré que ces dettes étaient illicites et que l'Etat n'avait aucune obligation de les rembourser. Ce même jour, la Ministre des Affaires étrangères du Paraguay a communiqué à son homologue suisse le texte du Décret Présidentiel et le refus du Paraguay de rembourser cette dette illicite.

L'Etat paraguayen a fait savoir que la décision de l'administration de la justice de la Confédération Helvétique est une atteinte aux droits de l'Etat paraguayen et une violation du droit international, motifs suffisants pour porter l'affaire devant la Cour Internationale de Justice.

Cette dette odieuse a été dénoncée par le président paraguayen dans son discours devant l'Assemblée générale de l'ONU dans ces termes :

"Cet acte frauduleux a été le fait des fonctionnaires d'une dictature corrompue qui en collusion avec un groupe de banques internationales, cherchent à nous dépouiller de ressources dont en toute urgence notre pays a besoin » (Extrait du discours du Président du Paraguay devant l'Assemblée générale de l'ONU, 3/10/2005).

Rappelons que la dette odieuse a été récemment mise de nouveau sur le plan international pour la Commission des Nations Unies sur le commerce et le développement³³. Le Rapport 2004 de la CNUCED a deux mérites. D'abord, il réactualise la notion de dette odieuse et,

internationales: l'exception aux droits de l'homme ?, Revue belge de droit international, 1999-1, Bruylant, Bruxelles, p. 96-114.

³² Voir articles 11 et 12.

³³. ONU- UNCTAD, *Economic Development in Africa, Debt Sustainability: Oasis or Mirage?* New York and Geneva, 2004. Ci-dessous *Rapport2004*, 90 pages.

d'autre part, il met la lumière sur la responsabilité des créanciers. De là sa pertinence pour le cas présent.

Il ne faut donc pas abandonner la perspective d'invoquer la nullité de la dette fondée sur la notion de dette odieuse, car en plus de la nullité elle permettrait de demander des comptes aux créanciers.

La dette contractée: un acte nul

Entre 1986 et 1987, le Consul paraguayen à Genève, Gustavo Gramont Berres, avait demandé un prêt de 85 millions de dollars au nom du gouvernement. Le gouvernement en place était la dictature de Stroessner qui avait pris le pouvoir en 1954. Elle a été renversée en 1989. Le prêt a été octroyé par l'*Overland Trust Bank*, de Genève avec connaissance de cause que ce personnage de la dictature n'avait aucun pouvoir légal pour demander un tel prêt au nom de l'Etat. Malgré cela, l'*Overland Trust Bank* le lui a accordé et la somme a été utilisée pour l'enrichissement personnel du personnage. Il est donc clair que les fonds obtenus ne sont jamais arrivés au Paraguay. Avant sa disparition, *Overland Trust* a vendu les titres de la dette à neuf banques qui ont demandé à l'Etat son remboursement intégral. Devant la négative du gouvernement en place de payer une dette considérée comme frauduleuse, les tenants des titres de la dette ont porté plainte contre l'Etat paraguayen en 1995 devant les tribunaux suisses pour non-exécution de contrat.

Le résultat final est que Paraguay doit payer la dette de 85 millions de dollars plus les intérêts qui atteignent 185% du principal.

Gustavo Gramont, l'ex consul paraguayen à Genève, avait été poursuivi pénalement au Paraguay et finalement condamné à des peines de prison. Devant le juge il a avoué avoir reçu 6 millions de dollars de commission de la part de l'*Overland Trust bank*.

Les banques du Nord impliquées dans cette dette odieuse sont les suivantes : Banca di Roma International (Luxemburg), Banca Popolare di Milano (Italie), Banque Bruxelles Lambert (succursale Suisse), Cassa di Risparmio di Torino (succursale Londres), DG Bank (Suiza), Mecfint (Jersey) LTD (Royaume Uni), Republic National Bank of New York (Italie), San Paolo Lariano Bank SA (Luxemburg), Union de Banques Arabes et Francaises (France) y Banque Paribas (France). Cette dernière a renoncé à l'action au cours de la procédure.

La position paraguayenne et le droit international

La dette contractée par le Consul au service de la dictature est une dette de toute évidence odieuse. C'est une dette frappée de nullité absolue. L'*Overland Trust* et, postérieurement les acquéreurs des titres de la dette, ne pouvaient ignorer qu'il s'agissait d'un prêt octroyé à un régime illégal et que l'acte de ce régime ne pouvait être invoqué comme obligation internationale. A cela s'ajoute le fait de la corruption, comme l'a avoué le Consul paraguayen au cours de son procès. Les créanciers privés ne possèdent aucun titre légal pour demander son paiement.

En ce sens, l'acte de répudiation de l'Etat paraguayen est fondé en droit international. Le régime constitutionnel en place n'a aucune obligation de remboursement. L'argument de la continuité de l'Etat est substantiellement irrecevable car il s'agit d'un acte nul qui en aucun cas peut engager la responsabilité de l'Etat paraguayen.

Tenons compte aussi du fait que la décision du tribunal suisse est un acte internationalement illicite car il a ignoré et écarté systématiquement les preuves apportées par le Paraguay. Le tribunal a agi en droit international en tant qu'organe de l'Etat. De ce fait, c'est la

responsabilité internationale de l'Etat suisse qui est clairement engagée. Cet acte internationalement illicite ouvre la voie à un différend et à la possibilité d'un recours devant la CIJ. Les mouvements sociaux paraguayens devraient demander au gouvernement en place qu'il porte effectivement l'affaire devant cette juridiction internationale. De même, vu la mauvaise foi des créanciers, leur conduite doléuse, leur manquement à l'obligation de diligence due, ils sont obligés de réparer cet acte illégal. Ainsi, la responsabilité des banques privées peut être engagée à travers des poursuites civiles et pénales devant les tribunaux paraguayens compétents.

Sur le plan politique l'acte du gouvernement paraguayen montre que lorsqu'un gouvernement veut invoquer le caractère frauduleux de la dette externe, on peut le faire y compris par décret, ce qui constitue en droit international, un acte unilatéral de l'Etat, considéré par la CIJ comme source de droit.

7. Conclusions

L'actuelle situation de la dette externe et les politiques connexes constituent des violations flagrantes du droit international et des droits humains, notamment la violation des droits économiques, sociaux et culturels et les droits civils et politiques. Il s'agit, ni plus ni moins, d'un projet authentiquement révolutionnaire.

L'audit constitue l'un des moyens pour en finir avec ces actes illicites et permettra d'obtenir l'application de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, du Pacte des droits économiques, sociaux et culturels, du Pacte des droits civils et politiques ainsi que des autres traités et conventions internationaux relatifs à la protection internationale des droits humains. L'audit sur la dette s'inscrit ainsi dans la droite ligne du droit des citoyens de prendre part aux affaires publiques de l'Etat et du droit fondamental de l'accès à l'information. Au-delà, il permet d'analyser le passé et de déterminer les différentes responsabilités dans la situation de l'endettement, premier pas décisif vers une véritable annulation de la dette extérieure publique, sans conduire à un compromis douteux entre créanciers et débiteurs. Enfin, il permet d'enclencher la restitution des biens mal acquis et de commencer à lutter vraiment contre la corruption, et dans ce cas, le mécanisme sera prêt pour vérifier si les fonds restitués sont utilisés dans l'intérêt des populations. Les cas analysés en matière d'audit de la dette externe (Pérou, Paraguay) plaident en faveur de la thèse selon laquelle, dans le domaine économique et financier, l'Etat débiteur a le droit de procéder à une évaluation de la légalité des dettes contractées, et le cas échéant, le droit de ne pas rembourser là où les opérations d'emprunts qui sont contraires au droit interne et au droit international. L'audit peut alors permettre aux mouvements sociaux de contraindre l'Etat à refuser de rembourser une dette nulle en droit ou lui permettre d'appuyer juridiquement son refus. Il constitue donc un outil essentiel à tous points de vue.

L'audit est un instrument important en tant qu'exercice des droits démocratiques et de contrôle démocratique des actes des gouvernements et des créanciers. Mais il exige aussi la prise de mesures audacieuses en tant que politique de fond sur le plan social, économique, financier et autres. Finir avec la spirale de la dette exigerait notamment parmi d'autres :

* Mise en place des politiques publiques de financement pour la création d'emplois, la réforme agraire, la réforme urbaine ;

* Réforme fiscale redistributive ;

- * Le retour au domaine public de tous les biens et ressources communs privatisés ;
- * Contrôle des pouvoirs publics sur les mouvements de capitaux et un contrôle des changes ;
- * Renégociation de tous les traités de promotion et protection des investissements, rejet de l'ALCA et des traités régionaux ou bilatéraux de libre échange.
- * La modification substantielle des règles du commerce international.
- * La réforme substantielle des institutions financières internationales
- * La mise en place avec les autres pays débiteurs de mécanismes régionaux d'intégration économique, financier et politique fondés sur les besoins de développement économique, social et environnemental.

** Hugo **Ruiz Diaz Balbuena** est conseiller Juridique CADTM