



# Assemblée générale

Distr. générale  
29 avril 2010  
Français  
Original : anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Quatorzième 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, M. Cephias Lumina\***

### *Résumé*

Bien que limitées, les mesures internationales d'allègement de la dette ont contribué à réduire le fardeau de la dette extérieure des pays pauvres très endettés (PPTE) et à créer un espace fiscal pour que les ressources puissent servir à couvrir les dépenses de réduction de la pauvreté de ces pays et à favoriser leur développement économique. Les données disponibles montrent en outre que l'espace fiscal supplémentaire a permis à certains pays pauvres très endettés d'accroître leurs dépenses publiques dans le domaine de services sociaux essentiels liés aux droits de l'homme, tels que les soins de santé et l'éducation, et a donc contribué à la réalisation de ces droits, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels, dans ces pays.

Toutefois, le caractère volontaire des mesures d'allègement de la dette est l'occasion pour certains créanciers commerciaux de se soustraire aux efforts en ce sens et de tenter de récupérer la valeur intégrale de la dette par des procédures judiciaires. Ces créanciers, appelés « fonds vautours », achètent la dette avec un rabais important, attendent que d'autres créanciers annulent leurs dettes puis font pression pour obtenir le remboursement de montants bien supérieurs au montant du rachat de la dette. Ces activités, non seulement diluent l'impact de l'allègement de la dette en ponctionnant les ressources dont disposent les pays débiteurs ciblés pour financer le développement et réduire la pauvreté, mais aussi diminuent la capacité des pays pauvres endettés à créer les conditions nécessaires pour réaliser les droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels.

\* Soumission tardive.

Le présent rapport, soumis conformément à la résolution 11/5 du Conseil des droits de l'homme, a pour objet d'appeler l'attention de la communauté internationale sur les effets préjudiciables des activités des fonds vautours sur l'allégement de la dette et la capacité des pays pauvres à remplir leurs obligations dans le domaine des droits de l'homme et à atteindre leurs objectifs de développement.

Il comporte cinq parties. La première contient une introduction. Dans la deuxième sont décrites les activités que l'expert indépendant a entreprises depuis son dernier rapport au Conseil (A/HRC/11/10). Dans la troisième partie, l'expert indépendant examine brièvement ce que sont les fonds vautours et donne quelques exemples de procédures judiciaires engagées par des fonds vautours contre des PPTE. Il décrit également les répercussions des activités de ces fonds sur l'allégement de la dette et leurs incidences sur la réalisation des droits de l'homme dans les pays pris pour cible par ces créanciers prédateurs. Dans la quatrième partie, l'expert indépendant passe en revue les initiatives officielles qui ont été prises ou sont envisagées pour combattre les fonds vautours. Dans la cinquième partie, il recommande des mesures à prendre pour remédier aux effets négatifs des activités des fonds vautours.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–2	4
II. Activités entreprises.....	3–7	4
III. Fonds vautours.....	8–36	5
A. Que sont les « fonds vautours » ?.....	8–14	5
B. Études de cas.....	15–26	7
C. Fonds vautours, allégement de la dette et droits de l'homme.....	27–36	11
IV. Initiatives officielles contre les fonds vautours.....	37–66	13
A. Initiatives multilatérales.....	38–47	13
B. Initiatives au niveau national.....	48–53	16
C. Craintes suscitées par les propositions de mesures législatives pour lutter contre les fonds vautours.....	54–66	18
V. Conclusions et recommandations.....	67–80	21

## I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis conformément à la résolution 11/5 du Conseil des droits de l'homme, dans laquelle le Conseil a prié l'expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des Etats sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, de présenter des rapports analytiques au Conseil et à l'Assemblée générale sur l'application de cette résolution.

2. Dans le rapport qu'il a présenté au Conseil à sa onzième session (A/HRC/11/10), l'expert indépendant a décrit un cadre théorique préliminaire pour appréhender les liens entre dette extérieure et droits de l'homme, en se fondant sur les normes juridiques internationales. Dans son rapport à l'Assemblée générale (A/64/289), il a souligné l'importance du concept de dette illégitime pour les efforts entrepris au niveau mondial en vue de trouver une solution juste et durable à la crise de la dette et il a fait valoir que les questions concernant les droits de l'homme devaient faire partie des efforts visant à formuler en termes précis le concept de dette illégitime. Le présent rapport a trois objectifs : a) appeler l'attention de la communauté internationale sur les effets négatifs des activités des « fonds vautours » sur les efforts d'allègement de la dette entrepris au niveau international et sur la capacité des pays pauvres endettés ayant bénéficié de mesures d'allègement de créer les conditions nécessaires pour garantir l'exercice des droits de l'homme et atteindre leurs objectifs de développement, b) examiner les mesures et propositions visant à combattre ces investisseurs spéculatifs et c) présenter des recommandations concernant ces initiatives.

## II. Activités entreprises

3. Depuis qu'il a soumis son premier rapport au Conseil (A/HRC/11/10) en juin 2009, l'expert indépendant a entrepris toute une série d'activités. Celles qu'il a entreprises entre mars et juillet 2009 sont décrites dans le rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale (A/64/289).

4. Du 1er août au 2 septembre 2009, l'expert indépendant a participé au Forum social du Conseil à Genève, lors duquel il s'est exprimé sur les effets des crises économiques et financières mondiales sur les efforts visant à lutter contre la pauvreté. Le 12 novembre, il a participé à la réunion d'inauguration du groupe de travail d'experts créé par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) dans le cadre de son projet relatif à la promotion des prêts et emprunts souverains responsables, pour présenter une analyse politique et technique afin d'informer les participants des principes de nature à promouvoir des prêts et des emprunts souverains responsables. Le 17 décembre, dans un communiqué de presse, il a déploré la décision prise par la Haute Cour britannique, condamnant le Liberia à payer à deux fonds vautours une dette remontant à 1978. C'est cette décision et d'autres initiatives décrites en détail dans le présent rapport qui ont amené l'expert indépendant à décider de consacrer celui-ci à la question des fonds vautours.

5. Du 11 au 13 janvier 2010, l'expert indépendant a participé à un colloque sur les droits de l'homme dans l'économie mondiale, organisé à Genève par le Conseil international sur les politiques des droits humains en collaboration avec l'organisation Realizing Rights : The Ethical Globalization Initiative. Le 21 janvier, il a participé à une réunion-débat sur les cibles B et D de l'objectif du Millénaire 8 pour le développement, concernant l'allègement de la dette, organisée par l'équipe spéciale de haut niveau sur la mise en œuvre du droit au développement lors de sa sixième session tenue à Genève du 14 au 22 janvier. Lors de cette réunion, l'expert indépendant a fait une intervention dans laquelle il a analysé les résultats

et les limites des initiatives multilatérales pour l'allégement de la dette à la suite des déclarations faites par des représentants de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI).

6. Par ailleurs, l'expert indépendant a effectué ses premières visites de pays en Norvège (du 28 au 30 avril 2009) et en Équateur (du 2 au 8 mai 2009) à l'invitation des gouvernements de ces pays. Le but principal de ces missions était d'examiner le rôle particulier joué par ces deux pays dans le débat sur la dette illégitime et d'étudier les répercussions, sur l'exercice des droits de l'homme, des décisions prises par ces pays en matière de dette publique, du point de vue du créancier et du débiteur. Le rapport officiel sur ces missions est contenu dans l'additif au présent rapport (A/HRC/14/21/Add.1).

7. Pour information, tous les documents de l'ONU se rapportant aux travaux de l'expert indépendant, y compris les rapports qu'il a présentés à l'Assemblée générale et au Conseil, ses interventions sur la dette étrangère et les droits de l'homme et les déclarations qu'il a faites à la presse, peuvent être consultés sur le site Web du Haut-Commissariat aux droits de l'homme à l'adresse suivante : [www2.ohchr.org/english/issues/development/debt/index.htm](http://www2.ohchr.org/english/issues/development/debt/index.htm).

### III. Fonds vautours

#### A. Que sont les « fonds vautours » ?

8. L'expression « fonds vautours » désigne des entités commerciales privées qui font l'acquisition, par achat, cession ou toute autre forme de transaction, ou parfois par le biais de procédures judiciaires, de dettes impayées ou en déshérence, en vue de réaliser un profit élevé. Dans le contexte de la dette souveraine, les fonds vautours (ou « fonds de créances sinistrées », comme ils s'appellent souvent eux-mêmes) acquièrent en général la dette souveraine de pays pauvres défaillants (dont beaucoup sont des pays pauvres très endettés (PPTE)) sur le marché secondaire à un prix très inférieur à la valeur nominale de celle-ci puis tentent, par la voie judiciaire, la saisie d'actifs ou des pressions politiques, d'en recouvrer le montant intégral, majoré d'intérêts, de pénalités et de frais de justice<sup>1</sup>. D'après la Banque africaine de développement (BafD), les taux de recouvrement des fonds vautours représentent en moyenne 3 à 20 fois leur investissement, ce qui équivaut à des rendements de 300 % à 2000 %<sup>2</sup>. D'après la BafD, ces taux de recouvrement sont « peut-être les plus élevés du marché de la dette des entités en difficulté »<sup>3</sup>. À l'heure actuelle, il n'existe ni loi qui limite le montant des intérêts ou des profits que ce genre de fonds peut obtenir par la voie judiciaire ni cadre réglementaire qui exige que le prix auquel la dette a été achetée soit révélé.

9. Il est difficile de dire avec précision combien de procès ont été intentés par des fonds vautours. On estime toutefois à plus de 50 le nombre de ceux qui ont été intentés par des créanciers commerciaux à des PPTE et nombre d'entre eux sont toujours en cours<sup>4</sup>. D'après

<sup>1</sup> Voir Banque africaine de développement (BafD), « Fonds vautours et dette souveraine », à l'adresse suivante : [www.afdb.org/en/topics-sectors/initiatives-partnerships/african-legal-support-facility/vulture-funds-in-the-sovereign-debt-context/](http://www.afdb.org/en/topics-sectors/initiatives-partnerships/african-legal-support-facility/vulture-funds-in-the-sovereign-debt-context/).

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> On citera par exemple Greylock Global Opportunity, un fonds enregistré dans les Îles Vierges britanniques et appartenant à Greylock Capital Management, qui a intenté une procédure contre le Nicaragua et obtenu 50,9 millions de dollars des États-Unis ; FG Hemisphere enregistré aux États-Unis, qui a engagé une action en justice contre le Congo et la République démocratique du Congo et a

la Banque mondiale et le FMI, 54 procès ont été intentés à 12 PPTE entre 1998 et 2008<sup>5</sup>. Sur ces 54 procès, 33 n'étaient toujours pas réglés en septembre 2008. Dans la plupart des affaires, une décision de justice a été rendue, pour un montant total estimatif de 1,2 milliards de dollars (à l'exclusion des décisions annulées par les rachats du Fonds de désendettement). L'impact potentiel des décisions de justice variait de moins de 0,5 % du produit intérieur brut (PIB) du pays débiteur à 49 % dans le cas du Liberia<sup>6</sup>.

10. Le rapport de 2009 sur l'état d'avancement de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés et de l'Initiative pour l'allégement de la dette multilatérale indique que les procès intentés par des créanciers commerciaux semblent être un moins grand problème en 2009 qu'en 2008 et que le nombre d'affaires toujours pendantes est passé de 33 en 2008 à 14 en 2009<sup>7</sup>. Toutefois, il y est indiqué que la menace de nouvelles procédures judiciaires existe toujours et que de nouveaux procès ont été intentés en 2008 contre la République démocratique du Congo, la Sierra Leone, le Soudan et la Zambie<sup>8</sup>.

11. Les attaques en justice par des créanciers commerciaux ne visent pas uniquement les PPTE. D'après une étude réalisée par la Emerging Markets Trade Association (EMTA), au moins neuf pays ne faisant pas partie des PPTE ont été l'objet d'attaques de ce genre<sup>9</sup>. Dans un certain nombre de cas, le créancier attaquant s'est vu accorder par la justice ce que l'EMTA a décrit comme étant « un montant élevé » par rapport au prix payé pour acquérir la dette sur le marché secondaire ou à la somme reçue par d'autres créanciers ayant volontairement échangé leur dette dans le cadre du processus de restructuration<sup>10</sup>.

12. Les procès intentés par les fonds vautours se déroulent généralement dans des pays développés. Il peut s'agir du pays dans lequel le fonds vautour est enregistré ou du pays indiqué dans le contrat de prêt. La plupart des procès ont lieu aux États-Unis d'Amérique, au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ou en France, où la justice a la réputation d'être favorable aux créanciers. Un petit nombre de procès ont été intentés devant les tribunaux des PPTE.

---

obtenu, dans le premier cas, 151,9 millions de dollars des États-Unis et, dans le deuxième, 81,7 millions de dollars des États-Unis ; Kensington International, enregistré aux Îles Caïmans et appartenant à Elliott Management, qui a attaqué le Congo en justice et a obtenu 118,6 millions de dollars des États-Unis et Donegal International (dont la propriété n'est pas clairement établie), enregistré aux Îles Vierges britanniques, qui a intenté une action en justice contre la Zambie et a obtenu 15,4 millions de dollars des États-Unis.

<sup>5</sup> Association internationale de développement (IDA) et FMI, « Initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) et Initiative pour l'allégement de la dette multilatérale – état d'avancement » (2008), par. 38. Il convient de noter, toutefois, que le FMI ne répertorie que les procès de créanciers privés pour les pays admis à bénéficier de l'Initiative PPTE ayant atteint le point de décision ou le point d'achèvement.

<sup>6</sup> Ibid., par. 38.

<sup>7</sup> IDA et FMI, « Initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) et Initiative d'allégement de la dette multilatérale – état d'avancement » (2008), par. 24. D'après l'IDA et le FMI, la baisse du nombre de cas en instance est due aux opérations du Fonds de désendettement au Nicaragua et au Liberia, au règlement à l'amiable conclus par le Cameroun, la République du Congo, la Sierra Leone et la Zambie et à l'abandon, par cinq créanciers, d'actions intentées contre le Nicaragua (par. 24).

<sup>8</sup> Ibid., par. 25.

<sup>9</sup> Il s'agit de l'Argentine, du Brésil, de la Bulgarie, du Costa Rica, de l'Équateur, du Panama, du Paraguay, du Pérou et de la Pologne. Toutefois, l'EMTA précise qu'elle n'est pas en mesure de confirmer que d'autres pays ne faisant pas partie des PPTE n'ont pas été l'objet d'actions en justice dans le cadre de la restructuration de leur dette souveraine. (EMTA, « Creditor litigation in the non-HIPC sovereign debt restructuring context: EMTA case summaries », discussion draft (2009), p. 1).

<sup>10</sup> EMTA, « Preliminary analysis of creditor litigation in the non-HIPC sovereign debt restructuring context », discussion draft (2009), p. 3.

13. On notera que les fonds vautours ne divulguent souvent guère d'informations, que ce soit sur leur régime de propriété ou leurs activités, et qu'un grand nombre d'entre eux sont intégrés dans des centres financiers offshore dans des pays pratiquant le secret bancaire, connus généralement sous le nom de paradis fiscaux<sup>11</sup>. Certains appartiennent à de grandes institutions financières telles que des fonds spéculatifs (souvent établis aux États-Unis), d'autres ont un régime de propriété obscur. Des sociétés sont souvent créées pour l'achat d'une seule dette. Par exemple, Donegal International Limited, qui a poursuivi la Zambie en justice en 2006 (voir plus loin), est un fonds qui a été immatriculé aux Îles Vierges britanniques le 18 décembre 1997 par Debt Advisory International LLC, une société basée aux États-Unis appartenant à Michael Sheehan, dans le seul but de récupérer une dette de la Zambie à la Roumanie. Au moment du procès contre la Zambie, Donegal appartenait à Select Capital Limited, une société enregistrée dans les Îles Vierges britanniques le 27 juin 1997. Dans l'affaire Donegal International, le tribunal a déclaré qu'il était difficile de déterminer qui était le détenteur final de Select Capital et, lors de sa déposition devant la justice, M. Sheehan a dit que Select Capital avait été immatriculé offshore en raison du fait qu'un grand nombre d'investisseurs étaient européens et ne voulaient pas être soumis à l'impôt aux États-Unis<sup>12</sup>.

14. L'expert indépendant soutient le point de vue selon lequel les paradis fiscaux facilitent le secret dans lequel opèrent les fonds vautours ainsi que la fuite des capitaux hors des pays en développement quand ceux-ci en ont grandement besoin<sup>13</sup>. Il estime donc que la communauté internationale devrait avoir parmi ses principales priorités celle de mettre un terme à cette façon opaque de fonctionner et à ce manque de transparence. En s'attaquant aux paradis fiscaux on contribuerait à régler également le problème du blanchiment d'argent, de l'évasion fiscale et de la fuite des capitaux.

## B. Études de cas

### Libéria

15. En 1978, le Libéria a emprunté 6,5 millions de dollars des États-Unis à la Chemical Bank, sise aux États-Unis<sup>14</sup>. La banque a vendu la dette à FH International Financial Services Inc. et à Sifida Investment Company S.A., qui ont ensuite intenté une action en justice pour la récupérer devant un tribunal de New York. Le 19 juin 2002, le tribunal a rendu un jugement par défaut contre le Libéria condamnant ce pays à verser quelque 18,4 millions de dollars des États-Unis. Une fois le jugement rendu, la dette a été cédée plusieurs fois par FH International Financial Services et Sifida à des tiers puis de nouveau aux deux créanciers en faveur duquel le jugement avait été rendu. La dette a ensuite été cédée à Hamsah Investments Ltd. (fonds immatriculé dans les Îles Vierges britanniques) et à Wall Capital Ltd. (fonds immatriculé dans les Îles Caïmans).

<sup>11</sup> De nombreux paradis fiscaux se trouvent en Europe ou sont des dépendances ou des territoires d'outre-mer de pays européens. Voir notamment le Réseau européen sur la dette et le développement (Eurodad), « Addressing development's black hole: regulating capital flight » (mai 2008), page 9.

<sup>12</sup> Donegal International Ltd. v. Republic of Zambia & Another [2007] EWHC 197 (Comm.), par. 27.

<sup>13</sup> Voir Jubilee Debt Campaign, « Time to stop the debt vultures » (juin 2009). Le flux des ressources financières de pays en développement vers des pays développés se situe entre 500 et 800 milliards de dollars des États-Unis chaque année (Eurodad, « Addressing development's black hole », p. 4). Voir aussi L. Ndikumana and J.K. Boyce, « New estimates of capital flight from sub-Saharan Africa: linkages with external borrowing and policy options », Working Paper No. 166 (Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, avril 2008).

<sup>14</sup> Voir H. Stewart, « Vulture funds sue Liberia for £12m in high court », 25 novembre 2009. Disponible à l'adresse suivante: [www.guardian.co.uk/business/2009/nov/25/vulture-funds-sue-liberia](http://www.guardian.co.uk/business/2009/nov/25/vulture-funds-sue-liberia).

16. En juin 2008, Hamsah Investments et Wall Capital ont engagé une procédure judiciaire devant la Haute Cour de Londres pour faire enregistrer par la justice britannique le jugement rendu par le tribunal de New York<sup>15</sup>. Le 26 novembre 2009, la Haute Cour a ordonné au Liberia de verser aux plaignants plus de 20 millions de dollars des États-Unis, avec intérêts. Tout en prenant acte du fait que le Liberia était « à court d'argent » et en reconnaissant que le montant dû était une « somme élevée », le tribunal a déclaré que le Liberia « devait faire tout son possible »<sup>16</sup>. Il a rejeté l'argument du Liberia, selon lequel il n'avait pu répondre à la plainte déposée devant le tribunal de New York en raison des difficultés financières qu'il connaissait, du fait notamment qu'il avait traversé une période de guerre civile<sup>17</sup>. Le tribunal a également jugé que les accords de rééchelonnement de la dette que le Liberia avait conclus avec ses créanciers du Club de Paris n'avaient pas d'incidence sur les obligations de l'État envers les sociétés privées<sup>18</sup>.

17. Le Liberia, un PPTTE avec un PIB de 870 millions de dollars des États-Unis, vient en 169<sup>e</sup> position sur 182 pays, selon l'indicateur de développement humain<sup>19</sup>. Plus de 94 % de la population du pays, qui compte plus de 4 millions d'habitants, vit avec moins de deux dollars des États-Unis par jour et le taux de chômage atteint 85 %. L'espérance de vie est inférieure à 50 ans et à peine plus d'un tiers de la population est alphabétisé. Le taux de prévalence du VIH chez les adultes est estimé à 1,7 %<sup>20</sup>. Le pays tente de se remettre des effets d'une guerre civile dévastatrice qui a notamment gravement endommagé les infrastructures et laissé la majeure partie de la population sans eau, sans assainissement ni électricité ou avec un accès limité à ces services. Le montant de 20 millions de dollars des États-Unis que le Liberia est tenu de verser conformément au jugement rendu équivaut à environ 5 % du budget de l'État pour cette année, au budget total du pays en matière d'éducation et à 150 % de son budget santé pour 2008<sup>21</sup>. Le Liberia ne peut tout simplement pas rembourser sa dette sans remettre en cause ses perspectives en matière de réduction de la pauvreté et de développement économique, sans parler de verser un montant que la Haute Cour du Royaume-Uni a reconnu comme étant une « somme élevée ».

### République démocratique du Congo

18. En 1980 et en 1986, la République démocratique du Congo (ex-Zaïre) et sa compagnie nationale d'électricité (Société nationale d'électricité) ont conclu des accords de crédit avec Energoinvest, une entreprise yougoslave, au terme desquels celle-ci s'engageait à fournir des infrastructures électriques. Le Gouvernement s'est porté garant mais, à la fin des années 80, tant la compagnie d'électricité que le Gouvernement se sont trouvés dans l'incapacité de rembourser les dettes contractées. En 2003, la Chambre de commerce internationale a rendu deux sentences arbitrales en faveur d'Energoinvest, à qui devaient

<sup>15</sup> Voir *Hamsah Investments Ltd. & Anor v. The Republic of Liberia*, Affaire No. 2008/587 (Haute Cour de justice de Londres), jugement rendu le 26 novembre 2009.

<sup>16</sup> Ibid., par. 29.

<sup>17</sup> Ibid., para. 4 et 17.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Rapport sur le développement humain 2009* (New York, 2009), p. 145 ; Banque mondiale, *Les indicateurs du développement dans le monde* (octobre 2009) disponible à l'adresse suivante : <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.

<sup>20</sup> Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), *Rapport sur l'épidémie mondiale de sida 2008* (2008), p. 219.

<sup>21</sup> Jubilee USA Network, « La justice du Royaume-Uni condamne le Liberia à verser 20 millions de dollars, soit plus de la totalité des dépenses consacrées à l'éducation l'année dernière ». Disponible à l'adresse suivante : [www.jubileeusa.org/press/press-item/article/advocacy-groups-decry-profitteering-by-vulture-funds-in-liberia.html?tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=170&cHash=924f4678be](http://www.jubileeusa.org/press/press-item/article/advocacy-groups-decry-profitteering-by-vulture-funds-in-liberia.html?tx_ttnews%5BbackPid%5D=170&cHash=924f4678be).

être versés un montant de 18,43 millions de dollars des États-Unis et un montant de 11,725 millions de dollars des États-Unis, majorés des intérêts (9 %) et des frais de justice. En 2004, le tribunal d'instance du district de Columbia (États-Unis) a confirmé la sentence arbitrale pour le montant de 11,725 millions de dollars des États-Unis et en 2005, celle portant sur le montant de 18,43 millions des États-Unis.

19. Energoinvest a ensuite cédé ses créances à une société nommée FG Hemisphere (aujourd'hui FG Capital Management) spécialisée dans la recherche, l'étude et la gestion des placements alternatifs et des situations particulières dans les pays émergents<sup>22</sup>. Par la suite, FG Hemisphere a tenté de saisir les actifs de la République démocratique du Congo aux Bahamas, en Afrique du Sud, aux États-Unis et à Hong Kong, Région administrative spéciale de la Chine. En 2005, la société a obtenu une ordonnance du tribunal obligeant l'État à fournir des informations détaillées sur tous ses actifs dans le monde entier. L'État a refusé d'obtempérer en faisant valoir que la tâche était pratiquement impossible. En mai 2008, FG Hemisphere a intenté une action devant le tribunal d'instance du district de Columbia (États-Unis) contre la République démocratique du Congo pour refus d'obtempérer à une ordonnance d'un tribunal<sup>23</sup>. En mars 2009, le tribunal a condamné l'État à une amende de 5000 dollars des États-Unis par semaine, majorée toutes les quatre semaines jusqu'à un montant maximum de 80 000 dollars des États-Unis par semaine, pour refus d'obtempérer à une ordonnance rendue<sup>24</sup>.

20. La République démocratique du Congo, qui a un PIB de 11,6 milliards de dollars des États-Unis et vient en 176ème position selon l'indice du développement humain, est toujours en proie à la guerre civile<sup>25</sup>. Environ 79,5 % de la population, qui compte près de 66 millions d'habitants, vit avec moins de 2 dollars des États-Unis par jour. Les dépenses de santé de l'État s'élèvent, selon les estimations, à 7,2 % du PIB<sup>26</sup>. Avec un fardeau de la dette dont le niveau est jugé insoutenable par la Banque mondiale et le FMI, la République démocratique du Congo ne peut honorer ses obligations en matière de dette extérieure sans que cela n'affecte ses perspectives de réduction de la pauvreté et de développement économique. Le pays est engagé dans le processus PPTE ; les décisions de justice mentionnées plus haut menacent les avantages que le pays pourrait tirer des efforts internationaux d'allègement de la dette et sa capacité à créer les conditions lui permettant d'honorer ses obligations en matière de droits de l'homme.

### **Zambie**<sup>27</sup>

21. En 1979, la Roumanie a prêté 15 millions de dollars des États-Unis à la Zambie, que celle-ci a utilisés pour acheter des tracteurs et autres machines agricoles à la Roumanie. Il paraît qu'une partie du matériel livré était inutilisable. La situation a été aggravée par le fait que les subventions européennes ont rendu difficile pour la Zambie de faire face à la concurrence sur le marché mondial. Dans l'incapacité de tirer suffisamment de recettes de ses exportations, la Zambie n'a pu rembourser l'emprunt.

22. Début 1997, Debt Advisory International (dont Donegal International est par la suite devenue une filiale pour récupérer la dette que la Zambie avait envers la Roumanie) a

<sup>22</sup> H. Stewart and A. Seager, « Vulture fund swoops on Congo over \$100m debt », *Observer*, 9 août 2009. Disponible à l'adresse suivante : [www.guardian.co.uk/world/2009/aug/09/congo](http://www.guardian.co.uk/world/2009/aug/09/congo).

<sup>23</sup> Voir M. Stulman, « Indebted nations fight off vulture funds », *Asia Times Online*, 8 juillet 2009. Disponible à l'adresse suivante : [www.atimes.com/atimes/Global\\_Economy/KG08Dj02.html](http://www.atimes.com/atimes/Global_Economy/KG08Dj02.html).

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> PNUD, Rapport sur le développement humain 2009, p. 145 and Banque mondiale, Les indicateurs du développement dans le monde.

<sup>26</sup> PNUD, Rapport sur le développement humain 2009, p. 178 et 201.

<sup>27</sup> Voir *Donegal International c. Zambia* (voir note de bas de page 12).

commencé à faire des propositions d'achat de la dette zambienne à la Roumanie. De toute évidence pour persuader la Roumanie d'accepter sa proposition, la société lui a envoyé un mémorandum en mai disant ceci :

Nous croyons comprendre que la Zambie n'assure pas le service de la dette qu'elle a contractée envers la Roumanie et qu'elle n'a fait aucune tentative sérieuse en de nombreuses années pour rééchelonner ces créances. Par ailleurs, elle n'honorera vraisemblablement pas ses obligations envers la Roumanie dans un avenir proche. La situation économique du pays demeure catastrophique et le niveau insoutenable du fardeau de sa dette extérieure en fait l'un des pays susceptibles de bénéficier de l'Initiative PPTE ... Au titre de cette initiative, la Zambie obtiendra de ses créanciers bilatéraux une réduction supplémentaire de sa dette... Les créanciers bilatéraux peuvent être amenés, en particulier, à annuler jusqu'à 90 % de leurs créances zambiennes et à rééchelonner les 10 % restant sur 23 ans ou plus. Le Club de Paris a pour pratique de demander aux gouvernements africains de signer un procès verbal, aux termes duquel ils s'engagent à ne consentir à aucun autre créancier souverain de meilleures conditions de rééchelonnement que celles qu'ils ont accordées au Club de Paris. En conséquence, nous pensons qu'il y a très peu de chances que la Roumanie obtienne davantage en termes de valeur actuelle nette que ce que nous offrons actuellement<sup>28</sup>.

23. En 1998, la Roumanie a accepté de vendre la dette à Donegal International pour 3,2 millions de dollars des États-Unis à condition que Donegal remplisse certaines conditions. La société n'a pas rempli l'une des conditions, à savoir respecter la date limite du 31 décembre 1998 pour achever la cession. En décembre 1998, les deux pays ont entamé des négociations pour liquider la dette pour un montant de 3 281 780 dollars des États-Unis puis ont signé un mémorandum d'accord aux termes duquel la Zambie aurait jusqu'au 31 janvier 1999 pour confirmer son offre d'achat de la dette pour un montant légèrement supérieur, soit 3,5 millions de dollars des États-Unis. Douze jours avant cette échéance et, sans avertir au préalable la Zambie, la Roumanie a vendu la dette à Donegal International pour 3,2 millions de dollars des États-Unis. La dette avait alors une valeur faciale d'environ 30 millions de dollars des États-Unis.

24. En septembre 2002, après des tentatives infructueuses pour échanger la dette contre des investissements en Zambie, Donegal International a entamé une procédure judiciaire aux Îles Vierges britanniques, réclamant le versement d'environ 43 millions de dollars des États-Unis. En avril 2003, dans des circonstances controversées (allégations de corruption de fonctionnaires), la Zambie a signé un accord de règlement avec Donegal International, dans lequel elle acceptait de renoncer à l'immunité souveraine en matière de poursuites et de verser 15 millions de dollars des États-Unis sur les 44 millions qui étaient alors la valeur faciale de la dette. Elle s'engageait aussi à payer des intérêts à un taux excessif en cas de défaillance de sa part et acceptait que tout litige soit réglé selon le droit britannique. La Zambie a payé au total 3,4 millions de dollars des États-Unis en trois versements puis a cessé de payer, faisant valoir que l'accord était entaché de corruption et avait été signé sans les pouvoirs nécessaires.

25. En 2006, des mois avant l'annulation de la dette de la Zambie au titre de L'Initiative PPTE, Donegal International a engagé une action en justice contre ce pays, lui réclamant un montant de 55 millions de dollars des États-Unis, soit près de 17 fois le montant que la société avait payé pour la dette. En février 2007, la Haute Cour britannique a rendu un jugement en faveur de Donegal International. Bien qu'ayant constaté que le propriétaire de la société, M. Sheehan, avait été « délibérément évasif et même malhonnête », qu'il avait

---

<sup>28</sup> Ibid., par. 75.

« délibérément » fait de « fausses dépositions », que la société avait « intentionnellement » omis de produire des documents « parce qu'ils contredisaient la thèse qu'elle avançait » et que « les dépositions des témoins appelés à témoigner par Donegal (étaient) vagues et contradictoires »<sup>29</sup>, la Cour a conclu que Donegal International avait des arguments fondés. Elle a toutefois déclaré par la suite que la Zambie avait de réelles chances de faire admettre que certaines clauses de l'accord de règlement étaient excessives et donc illégales. Elle a condamné la Zambie à verser 15,4 millions de dollars des États-Unis (soit 65 % des économies réalisées par ce pays grâce à l'allègement de la dette en 2006)<sup>30</sup> à Donegal International. Selon les termes de l'Initiative PPTE, la Zambie aurait pu s'attendre à une annulation de 88 % de sa dette.

26. Cette affaire souligne à quel point il importe que les pays débiteurs soient pleinement conscients des incidences de la reconnaissance officielle de droits découlant de la vente de dettes souveraines sur le marché secondaire.

### C. Fonds vautours, allègement de la dette et droits de l'homme

27. Il y a deux grands systèmes internationaux d'allègement de la dette : l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) et l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). L'initiative PPTE a été créée en 1996 pour ramener le fardeau de la dette des pays les plus pauvres du monde à des « niveaux soutenables »<sup>31</sup>. En 1999, un examen approfondi a donné lieu à la mise au point d'une Initiative PPTE renforcée pour un allègement de la dette plus rapide, accru et plus vaste ayant pour objectif premier la réduction de la pauvreté. En 2005, à l'Initiative PPTE a été ajoutée l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale afin d'aider les pays à progresser plus rapidement sur la voie de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. L'IADM prévoit, pour les pays qui parviennent au point d'achèvement dans le cadre de l'Initiative PPTE, le remboursement intégral de la dette contractée auprès de quatre grandes institutions multilatérales : le FMI, l'Association internationale de développement (IDA), le Fonds africain de développement (géré par la BAfD) et la Banque interaméricaine de développement<sup>32</sup>.

28. À la fin juillet 2009, 26 pays sur les 40 éligibles avaient atteint le point d'achèvement au titre de l'Initiative PPTE et remplissaient les conditions requises pour être admis à bénéficier d'un allègement de la dette de manière irrévocable tandis que neuf autres avaient atteint le point de décision et étaient admissibles à un allègement provisoire de la dette. En septembre 2009, la Banque mondiale et le FMI ont indiqué que l'allègement de la

<sup>29</sup> Ibid., par. 51 (iii), 64, 90 et 127. Voir également les paragraphes 132, 136, 150, 151, 156 (ii), 159, 167, 181, 188, 273, 344 et 544.

<sup>30</sup> Voir Jubilee USA Network, « Vulture funds and poor country debt: recent developments and policy responses », note d'information du 4 avril 2008, dans laquelle il est fait mention de IDA et FMI, « Initiative pour les pays pauvres très endettés (PTTE) et Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) – état d'avancement » (2006), p. 65.

<sup>31</sup> Pour bénéficier des mesures d'allègement de la dette prévues par l'Initiative PPTE, un pays doit : a) avoir un fardeau de la dette insoutenable (c'est-à-dire que la valeur actualisée nette de son ratio dette/exportations soit supérieure à 150 % après allègement traditionnel de la dette) ; b) établir un bilan des politiques et des réformes menées dans le cadre des programmes appliqués avec le soutien du FMI et de l'IDA et c) avoir mis au point un document stratégique de réduction de la pauvreté dans le cadre d'un « processus participatif étendu ».

<sup>32</sup> L'Initiative concerne tous les PPTE qui ont atteint le point d'achèvement. L'allègement de la dette concerne toutes les dettes qui étaient dues au FMI, au Fonds africain de développement et à la Banque interaméricaine de développement (BID) à fin décembre 2004 et toutes les dettes dues à l'IDA à fin décembre 2003, non encore réglées au moment pour le pays de se qualifier (c'est-à-dire après allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE). Voir [www.imf.org/external/np/exr/facts/mdri.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/mdri.htm).

dette consenti aux 35 PPTE ayant atteint le point d'achèvement dans le cadre des initiatives s'élevait au total à 124 milliards de dollars des États-Unis (en valeur nominale), soit environ 40 % du PIB de ces pays, en moyenne, pour 2008<sup>33</sup>. Les créanciers commerciaux représentent 6 % du coût total de l'allègement de la dette accordé aux 35 PPTE ayant atteint le point de décision, mais un tiers seulement a été accordé.

29. Selon la Banque mondiale et le FMI, les deux initiatives internationales d'allègement de la dette ont largement concouru à réduire le fardeau de la dette extérieure des PPTE et ont contribué à créer l'espace fiscal nécessaire pour augmenter les dépenses de réduction de la pauvreté et favoriser le développement économique de ces pays. Les pays ayant bénéficié d'un allègement de leur dette ont accru leurs dépenses moyennes dans les secteurs de la santé et de l'éducation et dépensent maintenant en moyenne six fois plus pour ces secteurs que pour le service de la dette. Le rapport de 2009 sur l'état d'avancement de l'Initiative PPTE et de l'Initiative IADM indique qu'entre 2001 et 2008, les dépenses de réduction de la pauvreté des 35 PPTE ayant atteint le point d'achèvement ont augmenté en moyenne de deux points de pourcentage du PIB, tandis que les obligations en matière de service de la dette ont décliné concomitamment.

30. Les études empiriques sur l'impact de l'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE et de l'Initiative IADM sur le développement économique et humain sont rares. Néanmoins, quelques études montrent qu'il existe une corrélation positive entre la réduction du service de la dette et l'augmentation des dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté. Par exemple, une étude faite par Crespo Cuaresma et Vincellelte montre que les dépenses consacrées à l'éducation représentent en moyenne 18,5 % environ de la totalité des dépenses publiques dans les PPTE ayant franchi le point d'achèvement, soient deux ou trois % de plus que dans les pays ayant franchi le point de décision<sup>34</sup>.

31. Du point de vue des droits de l'homme, la réduction du fardeau de la dette et l'accroissement de la capacité fiscale ont contribué à créer les conditions nécessaires pour la réalisation de ces droits, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels, dans les PPTE. On citera parmi les répercussions de l'annulation de la dette sur les droits de l'homme la suppression des frais de scolarité dans l'enseignement primaire au Ghana, au Malawi, en Ouganda, en République-Unie de Tanzanie et en Zambie, qui s'est traduite par une hausse des inscriptions scolaires dans ces pays, la suppression des frais d'utilisateurs des services sanitaires en Zambie, ce qui a permis à des millions de Zambiens vivant dans des régions rurales d'avoir accès aux soins de santé de base, et l'amélioration des soins de santé en Mauritanie et dans l'État plurinational de Bolivie<sup>35</sup>.

32. Toutefois, le caractère volontaire des systèmes internationaux d'allègement de la dette examinés plus haut fait que des créanciers peuvent refuser de participer puis s'employer à récupérer la valeur intégrale de leur dette, par la voie judiciaire, la saisie d'actifs ou des pressions politiques<sup>36</sup>. Cela a permis notamment à des fonds voutours d'acheter des créances irrécouvrables et d'intenter des actions en justice pour récupérer la pleine valeur faciale de celles-ci aux dépens du pays débiteur et d'autres créanciers.

<sup>33</sup> IDA et FMI, « Initiative PPTE » (2009) (voir note de page 7), par. 4.

<sup>34</sup> J. Crespo Cuaresma et G.A. Vincellelte, « Debt relief and education in heavily indebted poor countries » dans C.A. Primo Braga et D. Domeland (eds.), *Debt Relief and Beyond: Lessons Learned and Challenges Ahead* (Washington DC, Banque mondiale, 2009), p. 40 et 41.

<sup>35</sup> Voir Jubilee Debt Campaign, *Unfinished Business: Ten Years of Dropping the Debt* (London, Jubilee Debt Campaign, 2008), p. 25 et 26.

<sup>36</sup> Ainsi, même lorsqu'un pays a atteint le point d'achèvement, les créanciers conservent le droit de recouvrer leurs créances contre le pays concerné.

33. Les procédures judiciaires engagées par les fonds voutours empêchent les pays pauvres très endettés d'utiliser les ressources libérées par l'allégement de la dette pour leurs programmes de développement et de réduction de la pauvreté et diminuent donc la capacité de ces pays à créer les conditions nécessaires à la réalisation des droits de l'homme de leur population. L'argent, destiné à la réduction de la pauvreté et à des services sociaux de base, tels que la santé et l'éducation, est utilisé pour répondre aux demandes importantes de versements des fonds voutours. En bref, les fonds voutours entament les gains provenant de l'allégement de la dette des pays pauvres et compromettent la réalisation des obligations de ces pays en matière de droits de l'homme.

34. Il a été estimé que les conséquences financières moyennes des procès intentés par les fonds voutours aux PPTE représentaient potentiellement 18 % des dépenses de santé et d'éducation, 59 % des remboursements de dettes et 5 % des recettes budgétaires. Selon une étude menée en 2007 par Debt Relief International, les frais de justice s'élèvent à 52 % du budget santé et éducation au Niger et à 98 % des recettes au Cameroun. En 2008, la Banque mondiale et le FMI ont estimé que les conséquences potentielles des décisions de justice variaient de moins de 0,5 % du PIB du pays débiteur à 49 % dans le cas du Liberia<sup>37</sup>.

35. Les procès intentés par les fonds voutours peuvent être longs et coûteux pour les PPTE et détourner l'attention et les ressources dont ces pays ont grandement besoin de problèmes urgents en matière de développement, de droits sociaux et de droits fondamentaux. Selon la BafD, les fonds voutours accablent les pays pauvres de procès dont un grand nombre durent souvent de 3 à 10 ans<sup>38</sup>.

36. Il est à noter que la Banque mondiale et le FMI ont déclaré que les procès intentés par des créanciers commerciaux étaient un obstacle aux mesures visant à un plein allégement de la dette des PPTE<sup>39</sup>. De la même façon, la Commission européenne a constaté que les procès agressifs intentés par des créanciers commerciaux avaient amoindri certains effets bénéfiques des initiatives d'allégement de la dette. En 2007, le Club de Paris a noté que les procès intentés aux PPTE étaient source de préoccupation pour la communauté internationale<sup>40</sup>.

## IV. Initiatives officielles contre les fonds voutours

37. Un certain nombre d'initiatives ont été prises ou sont envisagées aux niveaux international et national pour lutter contre les fonds voutours. Dans cette section, l'expert indépendant les passe en revue et étudie brièvement certaines des principales préoccupations que soulèvent les conséquences négatives possibles des mesures législatives nationales prévues sur les perspectives de développement des PPTE bénéficiaires concernés.

### A. Initiatives multilatérales

38. Le Fonds de désendettement des pays exclusivement IDA, créé en 1989, accorde des dons aux pays exclusivement IDA fortement endettés pour leur permettre de racheter, à un

<sup>37</sup> IDA et FMI, « Initiative PPTE » (2008) (voir note de bas de page 5), par. 38.

<sup>38</sup> BafD, « Fonds voutours » (voir note de bas de page 1).

<sup>39</sup> IDA et FMI, « Initiative PPTE » (2009) (voir section III, note de bas de page 7), par. 24.

<sup>40</sup> Voir [www.clubdeparis.org/sections/types-traitement/rechelonnement/initiative-ppte/sujets-relatifs-aux/sujets-relatifs-aux](http://www.clubdeparis.org/sections/types-traitement/rechelonnement/initiative-ppte/sujets-relatifs-aux/sujets-relatifs-aux).

prix très bas, des dettes souveraines extérieures détenues par des créanciers commerciaux<sup>41</sup>. Ces dons sont octroyés pour la préparation et l'exécution d'opérations de réduction de la dette commerciale. Pour pouvoir bénéficier du soutien du Fonds de désendettement, les pays doivent remplir certaines conditions, et notamment apporter la preuve d'un fonctionnement satisfaisant dans le cadre d'un programme d'ajustement à moyen terme et appliquer une stratégie satisfaisante en termes de gestion de la dette, qui tende à annuler complètement la dette commerciale, vise à obtenir un allègement substantiel de la part des créanciers bilatéraux officiels et améliore les perspectives de croissance et de développement du pays<sup>42</sup>. Depuis sa création, le Fonds a contribué à éteindre environ 10 milliards de dollars des États-Unis de dette commerciale extérieure.

39. En avril 2008, des changements ont été apportés aux politiques et procédures du Fonds de désendettement afin d'améliorer sa capacité à aider les pays éligibles à réduire le fardeau de leur dette extérieure souveraine commerciale ainsi que sa capacité à limiter les possibilités pour les créanciers commerciaux de tirer profit de procès intentés à des PPTE. En ce qui concerne les modifications apportées, les dettes bilatérales qui ont été vendues à des créanciers commerciaux et les dettes intérieures qui ont été vendues à des créanciers étrangers après la date de référence du point de décision du PPTE considéré ne sont plus susceptibles de rachats. Ces modifications ont pour but d'empêcher les fonds qui achètent la dette d'entités en difficulté (c'est-à-dire les fonds vautours) de faire un profit en achetant des créances à prix cassé et de proposer leur rachat dans le cadre du Fonds d'endettement, et de dissuader les créanciers officiels de vendre des dettes à des créanciers commerciaux<sup>43</sup>.

40. En dépit de ces succès et améliorations, le Fonds de désendettement a un inconvénient majeur : la participation des créanciers commerciaux est entièrement volontaire. En d'autres termes, le Fonds ne peut empêcher un créancier de s'abstenir de participer puis d'engager une procédure judiciaire pour récupérer la valeur faciale totale de son titre de créance. Le cas du Liberia illustre ce problème. En avril 2009, des créanciers commerciaux ont accordé un allègement de la dette au Liberia dans le cadre d'une opération de rachat financée par le Fonds et des contributions de donateurs bilatéraux, qui a éteint une dette commerciale de 1,2 milliards de dollars des États-Unis avec un rabais de 97 % sur sa valeur nominale. En dépit de ce rachat, les créanciers non participants ont continué de réclamer des créances au Liberia pour une valeur de 85 % du coût des rachats du Fonds. En novembre, la Haute Cour britannique a condamné le Liberia à verser plus de 5 millions de dollars des États-Unis à deux fonds vautours (voir plus haut le paragraphe 16). Ainsi, comme le Gouvernement du Royaume-Uni l'a constaté, le Fonds de désendettement ne peut régler le problème posé par les créanciers déterminés à obtenir un versement supérieur à celui accordé aux termes de l'Initiative<sup>44</sup>.

41. En septembre 2006, le secrétariat du Commonwealth a créé un Centre d'aide juridique pour conseiller les PPTE, membres du Commonwealth ou non, poursuivis en justice par des créanciers commerciaux ou susceptibles de l'être. Ce centre a également pour but d'organiser des séminaires régionaux d'information sur les aspects juridiques de la

<sup>41</sup> Voir <http://go.worldbank.org/DB88PB5XA0>. Voir également B. Gamarra, M. Pollock and C.A. Primo Braga, « Debt relief to low-income countries: a retrospective », dans C.A. Primo Braga and D. Domeland (eds.), *Debt Relief and Beyond* (voir note de bas de page 13), p. 24 et 25.

<sup>42</sup> Voir <http://go.worldbank.org/2W4HSIN5I0>.

<sup>43</sup> IDA et FMI, « Initiative PPTE » (2008) (voir section III, note de bas de page 5), p. 32, encadré 3.

<sup>44</sup> Royaume-Uni, *Ensuring Effective Debt Relief for Poor Countries: A Consultation on Legislation* (HM Treasury, 2009), p. 22.

gestion de la dette, la validité juridique des accords de prêt, la restructuration de la dette et la manière de faire face aux menaces de procès<sup>45</sup>.

42. Les créanciers du Club de Paris se sont collectivement engagés à ne pas vendre leurs créances sur des pays PPTE à d'autres créanciers qui n'envisageraient pas un allègement de la dette et ont appelé les autres créanciers à faire de même<sup>46</sup>.

43. En 2008, les ministres des finances du Commonwealth ont publié un communiqué, dans lequel ils ont noté l'importance de l'exemple donné par les créanciers du Commonwealth en accordant un allègement intégral aux PPTE et en ne vendant pas de créances à d'autres créanciers<sup>47</sup>.

44. En mai 2008, les pays de l'Union européenne se sont engagés à prendre des mesures pour prévenir les procédures contentieuses agressives des fonds acheteurs de dettes en souffrance et à ne pas vendre de créances sur des PPTE à des créanciers qui ne seraient pas disposés à accorder un allègement de la dette<sup>48</sup>. Ils ont en outre décidé de soutenir : a) le dialogue avec d'autres créanciers (bilatéraux, multilatéraux et commerciaux) ainsi qu'avec les pays emprunteurs, b) les mesures d'assistance technique visant à renforcer les capacités des pays à faible revenu en matière de gestion de la dette et à contribuer à l'efficacité des négociations sur la dette et c) les rachats de dettes commerciales venant compléter les opérations d'allègement de la dette accordé aux PPTE<sup>49</sup>.

45. En juin 2009, la BafD a lancé la Facilité africaine de soutien juridique dans le but de maximiser les ressources disponibles pour le développement économique et le progrès social de ses pays membres en leur permettant un meilleur accès à une assistance technique en matière juridique lorsqu'ils se trouvent exposés à des procès intentés par des fonds vautours ou à d'autres réclamations émanant de ceux-ci, ainsi qu'à d'autres formes d'aide connexes<sup>50</sup>. La facilité vise entre autres : a) à fournir des conseils et des services juridiques aux pays membres poursuivis en justice par des créanciers et b) à leur fournir une assistance technique en matière juridique pour renforcer leurs capacités dans ce domaine ainsi que leurs capacités de négociation dans les affaires liées à la gestion de la dette, à la gestion des ressources naturelles et des industries extractives et à la négociation des contrats d'extraction ainsi qu'aux accords d'investissement et aux transactions commerciales connexes.

46. L'expert indépendant se félicite des initiatives multilatérales contre les fonds vautours décrites plus haut. Toutefois, il estime qu'elles sont insuffisantes pour les empêcher d'agir. Toutes dépendent de l'engagement volontaire de ne pas vendre de titres de dette à des investisseurs spéculatifs ou de fournir des fonds ou une assistance technique en matière juridique à des pays pauvres très endettés. D'autre part, ainsi que le Réseau

<sup>45</sup> Voir [www.thecommonwealth.org/Internal/39284/157583/legal\\_debt\\_clinic/](http://www.thecommonwealth.org/Internal/39284/157583/legal_debt_clinic/).

<sup>46</sup> Club de Paris, communiqué de presse sur les menaces de procès intentés par des créanciers à des pays pauvres très endettés, 22 mai 2007. Disponible à l'adresse suivante : [www.clubdeparis.org/sections/communication/archives-2007/communique-presse-du/switchLanguage/en](http://www.clubdeparis.org/sections/communication/archives-2007/communique-presse-du/switchLanguage/en).

<sup>47</sup> Voir [www.thecommonwealth.org/document/184212/commonwealth\\_finance\\_ministers\\_meeting\\_communique.htm](http://www.thecommonwealth.org/document/184212/commonwealth_finance_ministers_meeting_communique.htm).

<sup>48</sup> Conseil de l'Europe, « Conclusions du Conseil : Accélérer le rythme des progrès accomplis vers les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) », 2870<sup>e</sup> réunion du Conseil (relations extérieures), Bruxelles, 26 et 27 mai 2008, par. 41. Disponible à l'adresse suivante : [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/gena/100688.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/100688.pdf).

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Voir [www.afdb.org/en/topics-sectors/initiatives-partnerships/african-legal-support-facility/goals-and-objectives/](http://www.afdb.org/en/topics-sectors/initiatives-partnerships/african-legal-support-facility/goals-and-objectives/). Voir également IDA et FMI, « Initiative PPTE » (2009) (voir section III, note de bas de page 7), par. 25.

européen sur la dette et le développement l'a fait observer, les initiatives multilatérales tendant à décourager les activités des fonds vautours ne semblent pas tenir compte du fait que le recours de ces fonds à la voie juridictionnelle pour faire valoir leurs droits est tout à fait légal<sup>51</sup>. On ne peut que constater que ces mesures n'empêchent pas les créanciers commerciaux spéculatifs d'attaquer les pays pauvres en justice. En effet, la perspective de profits continue d'être, pour les fonds vautours, une forte incitation à poursuivre leurs activités<sup>52</sup>. Michael Sheehan, de Donegal International, résume bien le problème en disant ceci : « Notre expérience, et celle d'autres créanciers engagés dans ce type d'action, est que nous finissons toujours par recouvrer nos créances. Nous avons des droits au regard de la loi. Si nous saisissons la justice et sommes suffisamment combatifs, nous récupérons toujours un montant suffisant pour couvrir nos frais »<sup>53</sup>. L'expert indépendant invite donc instamment tous les pays, créanciers comme débiteurs, à envisager d'adopter d'urgence des lois qui rendent illégale la réalisation de gains exorbitants par des fonds vautours dans leurs juridictions respectives.

47. La section suivante passe en revue les mesures législatives que des pays ont prises ou envisagent de prendre pour lutter contre le problème des fonds vautours.

## B. Initiatives au niveau national

48. Au niveau national, des propositions législatives ont été envisagées ou adoptées aux États-Unis et au Royaume-Uni pour limiter les procédures judiciaires engagées par les fonds vautours contre des PPTE. En Belgique, le Sénat a approuvé en mai 2008 une loi qui interdit les procès intentés par des fonds vautours dans le pays<sup>54</sup>. La loi souligne que les fonds destinés officiellement à l'aide au développement sont « intouchables et non transférables ». Le Sénat a également adopté une résolution non contraignante, par laquelle le Gouvernement belge est invité à demander instamment à la Banque mondiale et au FMI de mettre au point les instruments juridiques nécessaires pour garantir que les initiatives d'allègement de la dette soient obligatoires pour tous les créanciers<sup>55</sup>.

49. En juillet 2009, la représentante Maxine Waters a déposé un projet de loi visant à interdire les transferts de prêts très peu scrupuleux de pays défavorisés vers de riches fonds exploitaires, ou projet de loi sur l'interdiction des fonds vautours (H.R.2932), devant la Chambre des représentants des États-Unis. Ce texte vise à protéger les pays en développement à faible revenu des pratiques prédatrices des fonds vautours en empêchant « la spéculation et la réalisation de profits exorbitants sur les dettes en souffrance de certains pays pauvres ». Le texte proposé (qui ne concerne que les pays qui sont habilités à emprunter à l'IDA, le mécanisme de prêt à des conditions favorables de la Banque

<sup>51</sup> Eurodad, « Taming the vultures: are new measures enough to protect debt relief gains ? » (Bruxelles, 2008), p. 11.

<sup>52</sup> Le gouvernement britannique décrit le problème ainsi : « Ces méthodes ne peuvent empêcher les créanciers résolus à intenter des actions en justice de le faire. Tant qu'il demeurera possible et potentiellement rentable (suivant le prix auquel la dette a été achetée) de saisir la justice pour obtenir le paiement de la valeur intégrale de la dette après que d'autres créanciers ont apporté un allègement, il est probable que certains créanciers choisiront cette voie ». Royaume-Uni, « *Ensuring Effective Debt Relief* » (voir section III, note de bas de page 12), par. 72.

<sup>53</sup> *Donegal International c. Zambie* (voir section III, note de bas de page 12), par. 76.

<sup>54</sup> Voir <http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/2008/05/16/109374.pdf>.

<sup>55</sup> P. Vandervoort (11.11.11 Belgique), « Belgian Senate unanimously approves "vulture fund" legislation », 1<sup>er</sup> février 2008. Disponible à l'adresse suivante : [http://jubileeusa.typepad.com/blog\\_the\\_debt/2008/02/belgian-senate.html](http://jubileeusa.typepad.com/blog_the_debt/2008/02/belgian-senate.html). Voir également IDA et FMI, « HIPC Initiative » (2009) (voir section III, note de bas de page 7), par. 26.

mondiale) vise à rendre illégal pour tout créancier détenant des dettes souveraines en souffrance d'engager des poursuites devant un tribunal des États-Unis, ou de menacer d'engager de telles poursuites, pour obtenir le paiement de plus de la totalité du montant payé pour obtenir le titre de dette, plus 6 % d'intérêt simple calculé à partir de la date à laquelle la dette a été acquise auprès d'un pays pauvre admissible. Les entreprises ou particuliers qui violeraient la loi seraient condamnés à des amendes d'un montant égal à la somme qu'ils tentaient de récupérer par le biais d'une action en justice. Le texte vise également à promouvoir la transparence en exigeant que l'identité de tout créancier privé qui attaque en justice un pays pauvre devant un tribunal des États-Unis soit révélée.

50. Il convient de noter que le projet de loi américain souligne que la réalisation de gains exorbitants tirés de dettes souveraines en souffrance est facilitée par l'insuffisance de protection dont bénéficient les débiteurs souverains et privés en cas d'insolvabilité. Les lois sur l'insolvabilité protègent généralement les débiteurs privés en prévoyant, entre autres, des sursis à exécution en attendant la restructuration de la dette, la suspension du paiement des intérêts et la possibilité d'extinction des dettes et obligations dans le cadre du processus de restructuration de la dette.

51. En juillet 2009, le gouvernement britannique a lancé une consultation publique au sujet d'une loi qui limiterait la possibilité pour les fonds vautours de récupérer une dette déjà contractée par un PPTE en application du droit britannique<sup>56</sup>. En février 2010, le Gouvernement a publié une réponse à la consultation ainsi qu'une étude d'impact à l'appui d'une proposition de loi sur l'allègement de la dette (pays en développement), déposée à la Chambre des Communes en décembre 2009 par Andrew Gwynne MP<sup>57</sup>. La loi, intitulée loi (c. 22) sur l'allègement de la dette (pays en développement), a été adoptée le 8 avril et a reçu la sanction royale le même jour. Valable un an à compter de son entrée en vigueur (et pouvant être prorogée ou devenir permanente), elle vise à limiter la possibilité pour les fonds vautours de saisir la justice britannique pour récupérer des dettes dues par des PPTE.

52. Il y a lieu de se féliciter des initiatives qui ont été prises par la Belgique, les États-Unis et le Royaume-Uni, ou que ces pays sont en train de prendre, pour mettre un terme aux activités des fonds vautours. L'expert indépendant demande instamment à tous les pays, en particulier ceux vers lesquels les fonds vautours se tournent de préférence pour intenter des actions en justice, d'envisager d'urgence de porter un coup d'arrêt à leurs activités. Cela irait dans le sens de l'engagement pris par tous les pays dans le cadre du Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du développement d'assumer collectivement la responsabilité de la prévention et du règlement d'une situation non viable de la dette, et serait conforme à la reconnaissance dans le Consensus de l'importance de l'élaboration de stratégies détaillées pour réduire la vulnérabilité des pays débiteurs<sup>58</sup>.

53. L'expert indépendant estime que ces cadres juridiques devraient comprendre des mesures de promotion de la transparence sur le marché secondaire de la dette et de lutte contre les paradis fiscaux. D'autre part, comme il a été dit lors de la Campagne du Jubilé pour l'annulation de la dette à propos des propositions législatives au Royaume-Uni, les lois ne devraient pas porter uniquement sur les PPTE mais sur l'ensemble des pays en

<sup>56</sup> Royaume-Uni, *Ensuring Effective Debt Relief* (voir note de bas de page 44).

<sup>57</sup> Royaume-Uni, « Impact assessment of measures to address non-participation in debt relief », (HM Treasury, 2010), disponible à l'adresse suivante : [www.hm-treasury.gov.uk/consult\\_debt\\_relief.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/consult_debt_relief.htm).

<sup>58</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, annex, para. 47.

développement et prévoir des conditions propres aux PPTE pour ces pays et une limite à la réalisation de gains exorbitants pour tous les autres pays en développement<sup>59</sup>.

### C. Craintes suscitées par les propositions de mesures législatives pour lutter contre les fonds vautours

54. Les propositions législatives ayant pour but de mettre un terme aux activités des fonds vautours ont rencontré une certaine opposition fondée sur la crainte, notamment, que les mesures législatives proposées n'entraînent que des avantages minimes pour les pays bénéficiaires, aient des conséquences négatives sur le marché secondaire de la dette et ne limitent l'accès des pays bénéficiaires visés au crédit<sup>60</sup>. Le nombre de pages du présent document étant limité, ces craintes seront passées en revue brièvement.

55. Dans sa communication en réponse à la consultation du Gouvernement britannique sur la proposition de législation relative aux fonds vautours, l'EMTA, une organisation qui se décrit comme étant « la principale association d'institutions financières pour le commerce et l'industrie dans le monde entier, qui achètent, vendent ou détiennent des titres de créance émis par des pays émergents ou des débiteurs se trouvant dans ces pays » et dit avoir « pour objectif de promouvoir le développement organisé de marchés de négoce équitables, efficaces et transparents pour les titres des pays émergents... et de contribuer à une meilleure intégration des pays émergents » dans le système financier international<sup>61</sup>, exprime l'avis que la législation proposée, « bien qu'elle vise à apporter un "avantage" très limité à certains pays pauvres très endettés (PPTE), aurait en réalité pour effet d'entraver l'accès aux marchés de l'ensemble des PPTE et donc de limiter leurs perspectives de développement et de croissance économique à long terme et de compromettre la poursuite de leur intégration dans le système financier international »<sup>62</sup>. Elle attire en outre l'attention sur les incidences de la législation proposée pour le marché élargi : i) une réduction considérable de la liquidité et des prix des créances défaillantes sur le marché secondaire, ii) une réduction correspondante de l'offre de crédit et/ou une hausse des coûts de financement pour les PPTE emprunteurs... et iii) une hausse potentielle des coûts de financement dans l'ensemble des pays émergents, les créanciers interprétant la proposition législative comme portant atteinte à leurs droits<sup>63</sup>. Toutefois, la communication n'apporte aucun élément de preuve pertinent à l'appui des affirmations de l'EMTA.

56. Contrairement à ce qu'affirme l'EMTA, la législation conçue pour protéger les gains issus de l'allègement de la dette des activités prédatrices des fonds vautours ne nuirait pas au marché secondaire de la dette. Au contraire, elle lui permettrait de fonctionner de manière plus transparente et plus efficace. La législation britannique n'empêche pas les créanciers d'obtenir un dédommagement par la voie judiciaire pour les dettes qui leur sont

<sup>59</sup> Voir Jubilee Debt Campaign, « The business case for prohibiting "vulture" actions in UK courts ». Disponible à l'adresse suivante : [www.jubileedebtcampaign.org.uk/download.php?id=859](http://www.jubileedebtcampaign.org.uk/download.php?id=859).

<sup>60</sup> Voir, par exemple, les communications de (a) EMTA et (b) Africa Fighting Malaria, International Policy Network, Free Market Foundation of Southern Africa et Imani Ghana, au Royaume-Uni, *Ensuring Effective Debt Relief for Poor Countries: Consultation Responses Received* (2010). Voir également Free Market Foundation of Southern Africa, *The UK Debt Relief (Developing Countries) Bill: A Threat to Growth and Prosperity in Africa*. Disponible à l'adresse suivante : [www.freemarketfoundation.com/DynamicData/Event\\_18.pdf](http://www.freemarketfoundation.com/DynamicData/Event_18.pdf).

<sup>61</sup> Lettre de Michael Chamberlin, directeur exécutif de l'EMTA adressée le 23 juin 2007 au comité d'appel de la Chambre des Lords. Voir également EMTA, « Submission » (voir note de bas de page 60 ci-dessus), p. 1.

<sup>62</sup> EMTA, « Submission », p. 1.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 13.

dues. Elle les empêche simplement d'obtenir le versement de montants exorbitants aux dépens d'autres créanciers comme le fait la loi sur l'insolvabilité pour les débiteurs privés.

57. L'activité des fonds vautours ne dilue pas seulement les gains de l'allègement de la dette ; elle complique aussi le processus d'allègement de celle-ci et nuit aux autres créanciers en forçant les pays débiteurs à accorder aux fonds vautours un traitement préférentiel aux dépens des créanciers responsables qui participent à la restructuration de leur dette. À la différence des fonds vautours, les participants à la dette secondaire responsables n'acquièrent pas de dettes souveraines à seule fin de contraindre des pays pauvres à leur payer des taux d'intérêt usuraires. Les créanciers responsables et soucieux d'éthique n'ont donc rien à craindre de la législation proposée.

58. Par ailleurs, les procédures judiciaires engagées par les fonds vautours et le gel des actifs des pays débiteurs durant ces procédures compromettent l'exécution par les pays touchés de leurs obligations liées au service de la dette. Les relations en matière de commerce et d'investissement avec les pays en développement s'en trouvent également inhibées<sup>64</sup>. On citera, à titre d'exemple, le procès intenté en 2001 à CMS Nomeco, une compagnie de pétrole et de gaz au Texas, par FG Hemisphere Associates LLC et Af-CAP, pour tenter de saisir les sommes que CMS Nomeco devait à la République du Congo<sup>65</sup>. En 2008, FG Hemisphere Associates s'est adressé à la Haute Cour de Hong Kong, Région administrative spéciale de Chine, pour tenter de contraindre la société des chemins de fer chinois à céder une partie de ses investissements d'infrastructure en République démocratique du Congo. Ce type d'action décourage les entreprises de faire du commerce avec des pays que les fonds vautours ont pris pour cible, ou d'investir dans ces pays, ce qui est néfaste pour les perspectives de développement de ces pays<sup>66</sup>.

59. D'après un rapport de la Banque mondiale et du FMI, les litiges en instance et les décisions de justice pendantes peuvent également empêcher les PPTE de régulariser leurs relations financières avec la communauté bancaire internationale<sup>67</sup>.

60. L'EMTA fait en outre observer que le processus de renégociation des dettes dues à des créanciers commerciaux et d'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des PPTE fonctionne déjà de manière efficace sans intervention législative<sup>68</sup>. À l'appui de ses affirmations, elle cite l'exemple de l'opération de rachat de la Facilité de réduction de la dette en faveur du Liberia en avril 2009 qui a annulé une dette commerciale de 1,2 milliards de dollars des États-Unis à 97 % de sa valeur faciale. Ce que l'EMTA oublie néanmoins de mentionner c'est que la participation aux opérations de rachat de la Facilité de réduction de la dette est volontaire et que la Facilité n'empêche pas les créanciers de s'abstenir de participer, ainsi que le démontre clairement l'affaire *Hamsah Investments Ltd c. Liberia*,<sup>69</sup> dont il a été question dans la section III du présent rapport.

<sup>64</sup> Jubilee Debt Campaign, « The business case ».

<sup>65</sup> Voir *FG Hemisphere Associates v. République du Congo*, 455 F.3d 575 (5th Cir. 2006) et *Af-Cap Inc v. The Republic of Congo*, 462 F.3d 417 (5th Cir. 2006).

<sup>66</sup> Pour une étude des difficultés rencontrées par les entreprises ayant des relations commerciales avec des pays pauvres pris pour cible par des fonds vautours, voir A.B. Derman et A. Melsheimer, « Recent developments in foreign sovereign immunity and Texas garnishment law: a new threat facing U.S. oil and gas companies », *Houston Journal of International Law*, vol. 29 (hiver 2007), p. 277.

<sup>67</sup> FMI et IDA, « Initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) – état d'avancement » (2003), par. 54.

<sup>68</sup> EMTA, « Submission » (see footnote 60), p. 4.

<sup>69</sup> Haute Cour de justice, affaire No. 2008/587, 26 novembre 2009.

61. Dans son document consultatif sur la législation relative aux fonds vautours, le Gouvernement britannique prend note du succès de l'opération de rachat de la dette du Liberia mais fait néanmoins observer que les créanciers non participants continuent de détenir des créances envers le Liberia, d'une valeur de 85 % du coût des rachats de la Facilité de réduction de la dette<sup>70</sup>. D'autre part, la Banque mondiale et le FMI ont souligné à plusieurs reprises que, si l'Initiative PPTE avait contribué à réduire les fardeaux de la dette extérieure des PPTE, un certain nombre de problèmes subsistaient, y compris celui de la nécessité d'assurer que les PPTE obtiennent un plein allègement de la dette de la part de tous les créanciers, y compris les créanciers privés<sup>71</sup>. D'où la nécessité d'adopter d'urgence des mesures législatives pour lutter contre l'activité prédatrice des créanciers.

62. De l'avis de l'expert indépendant, la communication de l'EMTA et des préoccupations analogues exprimées par d'autres partisans des fonds vautours semblent reposer sur l'idée erronée que les marchés ont des mécanismes d'autocorrection efficaces. Ainsi que la crise financière récente l'a amplement démontré, cette hypothèse est tout à fait fautive. C'est précisément le manque de régulation par l'État qui a facilité les abus qui se sont manifestés dans la crise financière<sup>72</sup>. Dans le Document final de la Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement, les gouvernements ont reconnu que la crise avait été provoquée par des « défaillances réglementaires, aggravées par un recours excessif à l'autoréglementation des marchés, le manque de transparence et d'intégrité financière et des comportements irresponsables... »<sup>73</sup>. Les fonds vautours font partie de ce système financier international vicié. En conséquence, parmi les mesures à prendre pour réformer le système financier mondial, il importe d'inclure des mesures visant à lutter contre la réalisation de gains exorbitants par des créanciers commerciaux sans scrupules. À cet égard, on rappellera que, dans le Consensus de Monterrey, il est indiqué que, pour encourager le développement ordonné des marchés financiers de manière à répondre aux besoins de financement du développement et favoriser les investissements productifs, il faut « un bon dispositif d'intermédiation financière, des cadres réglementaires transparents et des mécanismes de surveillance efficaces » (par. 17).

63. L'EMTA, dans sa communication, fait valoir en outre qu'avec cette proposition législative, le Royaume-Uni violerait, semble-t-il, les instruments internationaux qui garantissent des droits de propriété pouvant donner lieu à des procédures judiciaires, tels que la Convention européenne des droits de l'homme<sup>74</sup>. Cette communication semble être fondée sur la notion erronée que le droit de propriété est un droit absolu. Les organes de contrôle du respect des droits de l'homme ont établi clairement qu'un État pouvait limiter ou contrôler l'usage de la propriété (y compris les droits contractuels ayant une valeur économique) conformément à l'intérêt général en appliquant les lois qu'il jugeait nécessaires pour atteindre l'objectif poursuivi<sup>75</sup>. La limite imposée par la loi sur l'allègement

<sup>70</sup> Royaume-Uni, *Ensuring Effective Debt Relief* (voir note de bas de page 44), p. 17.

<sup>71</sup> FMI et IDA, « Initiative PPTE » (2009), p. 5 (voir la section III, note de bas de page 7).

<sup>72</sup> La crise financière a commencé par la « crise des prêts hypothécaires à risque » aux États-Unis en août 2007 qui s'est soudain transformée en une crise mondiale du crédit en septembre 2008. Elle a été provoquée par un ensemble de facteurs, y compris une politique monétaire laxiste, une déréglementation, une prise de risques excessifs par les banques et l'explosion du crédit et de la dette entre 2002 et 2007. Voir CNUCED *The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral Remedies* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.09.II.D.4).

<sup>73</sup> Résolution de l'Assemblée générale 63/303, annexe, par. 9.

<sup>74</sup> EMTA, « Communication » (voir note de bas de page 60), p. 16. Voir également la communication de Dechert LLP, au Royaume-Uni, *Ensuring Effective Debt Relief for Poor Countries: Consultation responses received* (2010).

<sup>75</sup> Affaire *Sporrong and Lönnroth*, arrêt rendu le 23 septembre 1982, Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, Série A, No. 52, par. 61.

de la dette (pays en développement) est un « contrôle de l'usage » et non une privation car il n'y a pas extinction, concrète ou juridique, des droits de propriété. Il est important de noter que la loi n'empêche pas les créanciers de chercher à obtenir un dédommagement raisonnable mais vise simplement à les empêcher de réaliser des gains exorbitants aux dépens des pays pauvres endettés et des contribuables ayant participé aux efforts internationaux d'allègement de la dette. C'est aussi à des motifs d'intérêt public impératifs que répond la nécessité de réduire la possibilité laissée aux fonds vautours de recouvrer des dettes et d'engager des procédures contentieuses, à savoir le fait que la loi favorise l'équité entre les créanciers et le développement des PPTE.

64. On notera que l'EMTA compte parmi ses membres un certain nombre de fonds vautours (tels que Elliott Associates, Debt Advisory International et Greylock Capital) et de cabinets d'avocats, tels que Allen & Overy (qui a représenté Donegal International lors de son procès contre la Zambie) et Dechert LLP (qui a représenté les deux fonds vautours, Hamsah Investments and Wall Capital, lors de leur procès contre le Liberia). On peut donc arguer que l'opposition de l'EMTA à des mesures législatives visant à réduire l'activité des fonds vautours est davantage motivée par la volonté de défendre ses propres intérêts que par un souci véritable d'améliorer les perspectives de développement des pays pauvres.

65. Les gouvernements ont la responsabilité d'intervenir lorsque les marchés échouent à créer les conditions dans lesquelles tous les groupes de population, y compris les plus pauvres et les plus marginalisés, peuvent exercer l'ensemble de leurs droits fondamentaux<sup>76</sup>. Bien que cela ne soit pas expressément mentionné dans le document consultatif, on peut dire que la législation britannique vise essentiellement à aider les PPTE à créer les conditions voulues pour garantir l'exercice des droits fondamentaux de leurs citoyens ainsi que le droit au développement. Ceci serait conforme à l'esprit d'aide et de coopération internationales dont il est question dans la Charte des Nations Unies et des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme contraignants, tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, que le Royaume-Uni a ratifiés<sup>77</sup>.

66. Il est clair que les lois en vigueur dans les pays favorables aux créanciers ne peuvent protéger efficacement les pays pauvres de l'activité prédatrice des créanciers. L'affaire *Donegal International Ltd c. Republic of Zambia & Another*<sup>78</sup> illustre bien ce problème. Dans cette affaire, la Haute Cour britannique, tout en reconnaissant que la Zambie était un pays pauvre, a souligné qu'elle s'occupait des questions juridiques que soulevaient les requêtes dont elle était saisie et non de questions de moralité ou de solidarité<sup>79</sup>. Ceci montre qu'il importe que les gouvernements prennent des mesures législatives (que les tribunaux devront appliquer) pour protéger les pays vulnérables des activités des fonds vautours.

## V. Conclusions et recommandations

**67. Bien que limitées, les initiatives internationales d'allègement de la dette ont contribué à réduire les fardeaux de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) et à**

<sup>76</sup> Centre for Economic and Social Rights, « Human rights and the global economic crisis: consequences, causes and responses » (2009), p. 5.

<sup>77</sup> « Le Gouvernement estime qu'il est dans l'intérêt du Royaume-Uni et du monde que l'on tente de venir à bout des nombreux problèmes de la pauvreté mondiale. Dans un monde de plus en plus interdépendant, le développement international est essentiel à la défense d'intérêts communs qui auront une profonde influence sur la qualité de la vie de tous... » (United Kingdom, *Ensuring Effective Debt Relief* (voir la note de bas de page 44), p. 11).

<sup>78</sup> Voir la section III, note de bas de page 12.

<sup>79</sup> *Ibid.*, par. 2.

créer un espace fiscal permettant d'engager des dépenses pour la réduction de la pauvreté dans ces pays. Selon les données disponibles, la réduction des fardeaux de la dette et l'amélioration de l'espace fiscal ont entraîné une hausse des investissements dans des services sociaux essentiels pour les droits de l'homme, tels que la santé et l'éducation, dans ces pays.

68. Toutefois, le caractère volontaire des mécanismes internationaux d'allègement de la dette a permis à des fonds vautours d'acquérir des dettes souveraines défaillantes à des prix extrêmement réduits puis de chercher à se faire rembourser la pleine valeur de celles-ci par la voie judiciaire, la saisie de biens ou des pressions politiques. Si les créances détenues par des fonds vautours ne représentent pas l'essentiel de la dette des pays pauvres, les indemnités qui leur sont octroyées à l'issue des procès qu'ils intentent viennent grever lourdement les budgets de ces pays. Par ailleurs, les activités des fonds vautours compliquent la restructuration de la dette souveraine en entraînant une répartition inéquitable des charges entre les créanciers et portent préjudice aux relations en matière de commerce et d'investissement des pays qu'ils prennent pour cible. Elles peuvent aussi entraver les efforts que déploient les PPTE pour normaliser leurs relations financières avec la communauté bancaire internationale.

69. En forçant des PPTE, par des procédures judiciaires ou d'autres moyens, à réorienter des ressources financières que l'annulation de la dette leur avait permis d'économiser, les fonds vautours amoindrissent les effets de l'allègement de la dette pour ces pays ou diluent les gains qu'ils pouvaient en tirer, ce qui porte atteinte aux objectifs fondamentaux des mesures d'allègement de la dette arrêtées au niveau international. Les fonds vautours réalisent des gains exorbitants aux dépens tant des citoyens des PPTE que des contribuables des pays qui soutiennent les efforts internationaux d'allègement de la dette.

70. Du point de vue des droits de l'homme, le règlement par des pays pauvres ayant des niveaux d'endettement insoutenables de montants excessifs réclamés par les fonds vautours a des répercussions négatives directes sur la capacité des gouvernements de ces pays à remplir leurs obligations dans le domaine des droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels, et notamment les droits à l'eau et à l'assainissement, à l'alimentation, à la santé, à un logement convenable et à l'éducation.

71. Les diverses initiatives (y compris la création de fonds de soutien juridique, la mise en œuvre de codes volontaires et la fourniture de conseils juridiques) qui ont été prises au niveau international pour lutter contre les activités des fonds vautours ont toutes contribué à atténuer les effets négatifs de ces activités sur l'allègement de la dette. Toutefois, ces initiatives sont insuffisantes. Étant donné le succès des procédures judiciaires engagées jusqu'à présent, il se peut que davantage d'actions en justice soient menées contre des PPTE, aussi convient-il de prendre d'urgence des mesures exécutoires plus concrètes pour faire cesser les activités des créanciers prédateurs et préserver les gains résultant des efforts internationaux d'allègement de la dette.

72. Il faudrait envisager de faire en sorte que les mécanismes internationaux d'allègement de la dette soient juridiquement contraignants pour tous les créanciers (y compris les créanciers commerciaux). Ceci contribuerait à empêcher l'exploitation des gains résultant de l'allègement de la dette par des créanciers sans scrupules.

73. L'absence de procédure internationale d'insolvabilité concernant les dettes souveraines défaillantes donne la possibilité aux fonds vautours de réaliser des gains exorbitants aux dépens des PPTE et d'autres créanciers. Il convient donc d'envisager d'urgence la création d'un mécanisme équitable transparent de règlement des crises

de la dette au niveau international. Comme l'expert indépendant l'a indiqué dans son rapport à l'Assemblée générale (A/64/289, par. 52), un mécanisme international de règlement du problème de la dette, indépendant et impartial, fondé sur les principes d'équité, de transparence, d'inclusion et de participation, contribuerait à résoudre de manière juste et efficace les difficultés de remboursement de la dette et les différends y relatifs<sup>80</sup>.

74. La communauté internationale devrait adopter des normes juridiquement contraignantes sur les prêts et emprunts souverains responsables qui contiendraient des dispositions restreignant le droit des créanciers de céder unilatéralement des titres de dette sans avoir au préalable obtenu le consentement éclairé du débiteur. À cet égard, l'expert indépendant engage tous les pays à soutenir le projet de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement visant à promouvoir les prêts et les emprunts souverains responsables. Il peut se révéler nécessaire, en outre, de s'interroger sur l'opportunité d'un marché secondaire pour la dette souveraine, tout en demeurant conscient de l'importance du marché secondaire pour d'autres types de dettes.

75. L'expert indépendant se félicite des initiatives prises ou envisagées en Belgique, au Royaume-Uni et aux États-Unis pour combattre les pratiques des fonds vautours. Il félicite en particulier le Royaume-Uni d'avoir adopté des lois pour protéger les pays pauvres contre les procédures judiciaires intentées par les fonds vautours et préserver les gains résultant des efforts internationaux d'allègement de la dette. Il l'invite instamment à rendre la loi sur l'allègement de la dette (pays en développement) permanente à l'expiration de sa période initiale de validité en y apportant les améliorations qui pourraient se révéler nécessaires. Il invite instamment aussi tous les autres pays, en particulier les principaux pays créanciers, à envisager d'urgence des cadres juridiques pour mettre un terme aux pratiques prédatrices des fonds vautours sur leur territoire. Ces mesures concorderaient avec le principe de la responsabilité partagée entre créanciers et débiteurs pour résoudre des situations de dettes insoutenables, énoncé dans le Consensus de Monterrey<sup>81</sup>.

76. Ce type de législation ne devrait pas être limitée aux PPTE mais couvrir un ensemble plus vaste de pays pauvres (en particulier ceux qui sont admissibles aux prêts octroyés par l'Association internationale de développement) et couvrir également, étant donné les répercussions négatives de la récession mondiale sur les budgets d'un grand nombre de pays en développement, les dettes des pays post-PPTE, les dettes initiales (dont la légitimité peut dans certains cas être mise en cause) et les décisions de justice déjà obtenues<sup>82</sup>. Par ailleurs, la législation devrait promouvoir la transparence sur le marché secondaire de la dette en rendant obligatoire le plein dévoilement (aux tribunaux ainsi qu'aux autorités nationales concernées) d'informations relatives au montant des prêts, de la documentation relative aux achats et de détails concernant les créanciers, par les créanciers cherchant à poursuivre en justice des pays en développement pour recouvrer leurs dettes.

77. L'expert indépendant invite les pays créanciers à soutenir la Facilité africaine de soutien juridique et le Centre d'aide juridique du secrétariat du Commonwealth à

<sup>80</sup> Voir également Eurodad, « Taming the vultures » (voir la section IV, note de bas de page 51), p. 16.

<sup>81</sup> Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement (voir la section IV, note de bas de page 58).

<sup>82</sup> Il s'agit d'un appel qui a déjà été lancé par les militants de l'allègement de la dette. Voir par exemple la communication de la Catholic Agency for Overseas Development (CAFOD) au Royaume-Uni, *Ensuring Effective Debt Relief* (voir la section IV, note de bas de page 44).

la fois sur le plan politique et sur le plan financier. Il invite en outre instamment les pays débiteurs à recourir à l'aide offerte dans le cadre de ces initiatives et, en particulier, à renforcer leurs propres compétences juridiques nationales au fil du temps.

78. Les pays emprunteurs devraient également envisager d'appliquer des mesures législatives pour garantir la transparence des négociations, la participation et la responsabilisation dans le cadre de celles-ci, la contraction, la restructuration et le règlement des prêts publics, et prévoir un contrôle sur la contraction des prêts, l'usage des prêts et la gestion de la dette par les parlements et les organisations de la société civile.

79. Les paradis fiscaux favorisent les pratiques des fonds vautours en leur permettant de fonctionner dans le secret et l'opacité. Il importe donc de prendre d'urgence des mesures au niveau international à l'égard des paradis fiscaux. À cet égard, l'expert indépendant appuie les propositions d'Eurodad concernant le prélèvement de taxes financières sur les transactions avec les paradis fiscaux et l'imposition de sanctions à ceux d'entre eux qui refusent de coopérer et de communiquer des informations<sup>83</sup>.

80. Les activités des fonds vautours mettent en lumière certains des problèmes du système financier mondial et témoignent du caractère inéquitable du système actuel. Les mesures de lutte contre ces fonds devraient donc s'inscrire dans le cadre des réformes du système financier international.

---

<sup>83</sup> Eurodad, « Taming the vultures » (voir la section IV, note de bas de page 51), p. 4.