



Chapitre de livre

2016

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

Article 21 : Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes

Mbengue, Makane Moïse

How to cite

MBENGUE, Makane Moïse. Article 21 : Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes. In: La Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'Etats en matière de traités : commentaire article par article et études thématiques. Distefano, Giovanni; Gaggioli, Gloria; Hêche, Aymeric (Ed.). Bruxelles : Bruylant, 2016. p. 779–792. (Collection de droit international)

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:137393>

ARTICLE 21
CONSENTEMENT À ÊTRE LIÉ PAR
UNE PARTIE D'UN TRAITÉ ET CHOIX ENTRE
DES DISPOSITIONS DIFFÉRENTES

« 1. Lorsqu'il fait une notification de succession, conformément à l'article 17 ou à l'article 18, établissant sa qualité d'État contractant ou de partie à un traité multilatéral, un État nouvellement indépendant peut, si le traité le permet, exprimer son consentement à être lié par une partie du traité ou choisir entre des dispositions différentes dans les conditions énoncées dans le traité pour l'expression d'un tel consentement ou l'exercice d'un tel choix.

2. Un État nouvellement indépendant peut aussi exercer, dans les mêmes conditions que les autres parties ou États contractants, tout droit prévu dans le traité de retirer ou de modifier tout consentement exprimé ou tout choix exercé par lui-même ou par l'État prédécesseur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États.

3. Si l'État nouvellement indépendant n'exprime pas le consentement ou n'exerce pas le choix prévu au paragraphe 1, ou ne retire pas ou ne modifie pas le consentement de l'État prédécesseur ou le choix exercé par l'État prédécesseur comme il est prévu au paragraphe 2, il est réputé maintenir :

a) Le consentement exprimé par l'État prédécesseur, conformément au traité, à être lié à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États par une partie dudit traité ; ou

b) Le choix exercé par l'État prédécesseur, conformément au traité, entre des dispositions différentes aux fins de l'application du traité à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États. »

BIBLIOGRAPHIE

- CAHIER Ph., « Quelques aspects de la Convention de 1978 sur la succession d'États en matière de traité », in DUTOIT B. et GRISEL E. (dir.), *Mélanges Georges Perrin*, Lausanne, Payot, 1984, pp. 63-76 ; GRUBER A., *Le droit international de la succession d'États*, Bruxelles, Bruylant, 1986, 354 p. ; HILLING C., « Article 17 de la Convention de Vienne de 1969 », in CORTEN O. et KLEIN P.

(dir.), *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités, Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 580-585 ; WOLF F., « Les conventions internationales du travail et la succession d'États », *AFDI*, 1961, vol. 7, pp. 742-751.

SOMMAIRE

I.	GENÈSE ET DÉBATS	780
I.	STATUT.....	787
II.	PORTÉE.....	790

*
* *

I. GENÈSE ET DÉBATS

1. En 1963, la sous-Commission sur la succession d'États et de gouvernements nommée par la Commission du droit international (CDI) pour conduire une étude préliminaire sur cette question a considéré que « la succession en matière de traités devait être examinée dans le cadre de la succession d'États plutôt que dans celui du droit des traités » (1).

2. Toutefois, l'examen de la pratique contemporaine des États a rapidement révélé l'existence d'une grande diversité dans les solutions adoptées. Il était donc extrêmement difficile de fonder cette pratique sur un principe fondamental ou une doctrine générale de la succession en matière de traités, à même d'apporter une solution logique et précise dans chaque cas particulier. Quant aux écrits de la doctrine, ils ne simplifiaient en rien les choses puisqu'ils avançaient des théories différentes dont aucune ne cadrait à elle seule avec la pratique effective des États (2).

3. Par conséquent, un renversement d'approche s'imposait pour mener à bien l'œuvre de codification. Il sera initié par Sir H. Waldock, nommé rapporteur spécial sur la succession en matière de traités à la suite de l'élection de M. M. Lachs en décembre 1966

(1) *A.C.D.I.*, 1963, vol. 2, p. 272.

(2) *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 172.

à la Cour internationale de justice (3). Ancien rapporteur spécial pour le droit des traités, Waldock estime dans son premier rapport que « la solution des problèmes de succession en matière de traités doit être recherchée dans le cadre du droit des traités plutôt que dans celui d'un droit général de la succession d'États » (4). En effet, appréciée à la lumière du droit des traités, la pratique moderne des États, des organisations internationales et des dépositaires des traités permettait de dégager des règles générales en la matière (5).

4. Ainsi, la codification du droit relatif à la succession d'États en matière de traités a principalement consisté à déterminer les incidences d'une succession d'États sur les règles générales du droit des traités (6). À cet effet, les différents projets d'articles adoptés par la Commission du droit international et qui ont servi de base à la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités de 1978 (*infra* CVSE) ont été conçus comme un complément à la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 (*infra* CVDT de 1969) (7).

5. C'est dans ce contexte de renversement d'approche méthodologique fondée sur l'adoption du point de vue du droit des traités que l'article 21 qu'il nous est proposé de commenter puise son origine.

6. Présent dès le troisième rapport de Sir Waldock de 1970 (art. 10) (8), repris par F. Vallat en 1972 dans son premier rapport (art. 16) (9) et figurant dans les deux projets d'articles de 1972 (10) et 1974 (11) adoptés par la Commission du droit international (respectivement art. 16 et 20), l'article 21 de la Convention a été pensé comme un complément à l'article 17 de la CVDT de 1969 dont il adopte d'ailleurs le même intitulé.

7. Tout comme ce dernier, il concerne les cas où un traité permet à un État d'exprimer son consentement à n'être lié que par

(3) *Ibid.*, p. 168.

(4) *A.C.D.I.*, 1968, vol. 2, p. 90.

(5) *Ibid.*

(6) *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 172.

(7) *Ibid.*, p. 174.

(8) *A.C.D.I.*, 1970, vol. 2, p. 57.

(9) *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 56.

(10) *A.C.D.I.*, 1972, vol. 2, p. 287.

(11) *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 235.

une partie de ses dispositions ou de choisir entre des dispositions différentes. Plus précisément, il a plus pour objet de déterminer quelle sera la situation d'un État qui notifie sa succession à un tel traité par rapport aux options et choix adoptés par l'État prédécesseur dont il était dépendant.

8. La solution apportée par l'article 21 à cette question est claire et simple. Lorsqu'il fait une notification de succession, l'État nouvellement indépendant est libre de faire ses propres choix quant aux dispositions du traité multilatéral concerné. Cependant, dans le cas où il s'abstiendrait de procéder explicitement à un tel choix dans sa notification, l'État successeur est présumé hériter du traité tel qu'il se présentait à la date de la succession, c'est-à-dire avec les mêmes options et les mêmes choix que ceux du prédécesseur.

9. Cette solution est emblématique de l'économie de la CVSE fondée sur la cohabitation de deux logiques apparemment contradictoire, à savoir d'une part, une logique volontariste découlant du principe de la « table rase » et conférant aux nouveaux États une parfaite autonomie et liberté par rapport aux engagements conventionnels de leurs prédécesseurs, et, d'autre part, une logique successorale allant dans le sens du maintien du lien juridique établi entre le traité multilatéral et le territoire concerné, dans les mêmes conditions qui le régissaient avant l'indépendance (12).

10. Le contenu des trois paragraphes qui constituent l'article 21 ainsi que leur ordre ont fait l'objet de nombreuses discussions au sein de la Commission du droit international et au cours de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités qui s'est tenue à Vienne en 1977 et 1978 (*infra* la Conférence). Pour la clarté de l'exposé, nous aborderons les principaux points de débat selon les paragraphes auxquels ils se rapportent.

11. Le paragraphe 1^{er} a été largement accepté aussi bien par les membres de la Commission du droit international que par les délégations participant à la Conférence. En effet, en garantissant la liberté totale de l'État successeur d'exercer sa propre option à l'égard de parties du traité ou de faire son propre choix entre des dispositions différentes, ce paragraphe a été jugé conforme à la

(12) A. GRUBER, *Le droit international de la succession d'États*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 179.

logique et à l'esprit de la Convention qui envisage la succession d'États, non pas comme un remplacement automatique du prédécesseur, mais comme la faculté de maintenir la participation du territoire au traité par un acte de volonté établissant le consentement être lié. De plus, ledit paragraphe a été également salué en cela qu'il préserve l'élément essentiel du processus de conclusion des traités, à savoir la volonté de l'État contractant, libère le nouvel État de toute restriction qui aurait pu lui être imposée par la volonté de l'État prédécesseur et lui confère le pouvoir d'adapter sa situation contractuelle aux circonstances qui lui sont propres (13).

12. Dans ses observations écrites sur le paragraphe 1^{er} tel qu'il figurait dans le projet d'articles de 1972, le gouvernement des États-Unis d'Amérique a estimé qu'il conviendrait de préciser que tout choix formulé en vertu de celui-ci n'a pas d'effet rétroactif, et ce afin d'éviter toute incertitude ou risque de causer un préjudice aux autres États parties au traité. À cet effet, le rapporteur spécial F. Vallat proposa de rajouter le membre de phrase suivant à la fin du paragraphe en question : « Ce choix produisant effet à compter de la date de la notification de succession » (14). Cependant, cette proposition ne fut finalement pas suivie par la Commission du droit international, ses membres ayant considéré que la non-rétroactivité des choix nouveaux des États successeurs était une évidence (15).

13. Enfin, il convient de noter que le membre de phrase « si le traité le permet » ne figurait pas dans les versions initiales du paragraphe 1^{er} de l'article 21 qui se contentait d'exiger que le choix soit opéré dans les conditions énoncées dans le traité. Cependant, lors de l'examen dudit article en commission plénière à la Conférence de Vienne, le délégué afghan M. Mangal a considéré que le paragraphe concerné ne précisait pas si l'État nouvellement indépendant pouvait se prévaloir de la faculté d'opérer un choix entre les dispositions d'un traité multilatéral si celui-ci ne contient aucune disposition en ce sens (16).

(13) *A.C.D.I.*, 1972, vol. 1, p. 109.

(14) *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 56.

(15) *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, pp. 121 et 245.

(16) Nations Unies, doc. A/CONF.80/16, *Documents officiels de la Conférence diplomatique*, 1977, vol. 1, p. 189.

14. En réaction à l'intervention de son homologue, et afin de barrer la route à toute interprétation susceptible de conférer aux nouveaux États un privilège exclusif non prévu par les traités multilatéraux concernés, le délégué français M. Museux a proposé le rajout des mots : « lorsque le traité le permet » (17). Cela fut repris sous la forme d'une proposition d'amendement par le délégué espagnol M. Yanez-Barnuevo qui fut adoptée par 37 voix contre 7 par la Commission plénière (18).

15. Le paragraphe 2 relatif au droit de l'État nouvellement indépendant de retirer ou modifier tout consentement partiel ou choix opérés par l'État prédécesseur ou par lui-même n'a pas suscité de controverses particulières. Les discussions à son égard se sont limitées à la question de sa nécessité. En effet, certains membres de la Commission du droit international comme M. M. Bedjaoui et des gouvernements tels que celui du Royaume-Uni ont dénoncé le caractère superflu de cette disposition (19). Il a surtout été avancé qu'une fois la notification faite, l'État successeur doit être considéré comme étant partie au traité. Ainsi, il devrait jouir automatiquement des mêmes droits que les autres parties, notamment celui de modifier ou rétracter tout choix antérieur, sans qu'il soit nécessaire que cela soit expressément rappelé dans la CVSE.

16. Néanmoins, malgré les critiques, le paragraphe 2 fut finalement maintenu puisqu'il présente une double utilité. D'une part, il énonce clairement que les engagements conventionnels pris par l'État successeur en vertu du paragraphe 1^{er} ne sont pas irrévocables. D'autre part, il permet d'éviter qu'il ne soit déduit de la présomption de continuité du paragraphe 3 qu'un État nouvellement indépendant est privé du droit de rétracter ou de modifier un choix fait à l'égard de son territoire par l'État prédécesseur. En d'autres termes, le paragraphe 2 permet d'affirmer que la présomption du paragraphe 3 n'est pas irréfragable.

17. Enfin, le paragraphe 3 est en réalité celui qui a suscité les débats les plus substantiels et les plus intéressants au cours de la genèse de l'article 21 de la CVSE.

18. Comme expliqué plus haut, celui-ci institue une présomption de continuité en cas de silence de l'État successeur quant

(17) *Ibid.*

(18) *Ibid.*, p. 225.

(19) *A.C.D.I.*, 1972, vol. 1, p. 108 ; *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 56.

aux options et choix relatifs au traité multilatéral concerné. Or, plusieurs membres de la Commission du droit international, notamment MM. Ouchakov, Tsuruoka et Sette Camara, ainsi que plusieurs États – parmi lesquels l’Australie – ont réclamé l’inversion de cette présomption. Pour eux, en cas d’absence d’indications précises dans la notification de succession, l’État successeur doit être réputé avoir consenti à être lié par l’ensemble des dispositions du traité en question et non seulement par celle choisies par l’État prédécesseur.

19. Plusieurs arguments ont été avancés pour soutenir cette thèse. Premièrement, on a considéré qu’il serait plus conforme au principe de la « table rase » consacré à l’article 16 de la Convention d’exiger que pour êtres maintenus, les choix et options de l’État prédécesseur soient renouvelés par le successeur. Deuxièmement, on a affirmé que l’inversion de la présomption serait également plus conforme au paragraphe 1^{er} de l’article 21 puisque celui-ci permet à l’État successeur de formuler des choix nouveaux différents de ceux de son prédécesseur. Enfin, il a été avancé que ladite inversion serait plus conforme à l’intérêt général de la Communauté internationale qui veut qu’un traité soit accepté dans son ensemble (20).

20. Ces arguments n’ont pas convaincu les autres membres de la Commission du droit international ainsi que la majorité des États participants à la Conférence. En effet, comme l’explique F. Vallat dans son rapport de 1974, le principe de la « table rase » tel qu’il ressort des articles 16, 17 et 18 de la Convention se traduit par un choix donné à l’État nouvellement indépendant de succéder ou de ne pas succéder aux traités multilatéraux auxquels est partie l’État prédécesseur. Ainsi, lorsqu’un nouvel État décide librement de succéder à un traité par voie de notification, la logique même du principe de succession veut que, sauf indication contraire, le successeur prenne à tous les égards la place de son prédécesseur y compris dans les options et choix opérés par ce dernier. De plus, il ne semble pas qu’il y ait incompatibilité logique entre la possibilité offerte au successeur de modifier les choix de son prédécesseur en matière d’engagements conventionnels au moment de la succession et la présomption de continuité s’il venait à s’abstenir d’utiliser cette faculté. Enfin, concernant les considérations d’intérêt

(20) *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie, p. 54.

général de la Communauté internationale, l'inversion de la présomption pourrait décourager les États de notifier leur succession aux traités concernés puisqu'elle implique que ceux-ci auront, en cas de silence, à assumer des obligations plus lourdes que celles qui caractérisaient le lien conventionnel entre leur territoire et les États prédécesseurs. Cela donnerait l'effet inverse de celui voulu par les opposants à la présomption du paragraphe 3 (21).

21. Aussi, la présomption de continuité a-t-elle été maintenue et l'article 21 adopté sans vote à la Commission plénière. Néanmoins, il convient de noter que l'ordre actuel des paragraphes était inversé dans le premier projet d'articles de la Commission du droit international de 1972. En effet, le paragraphe sur l'interprétation du silence de l'État successeur constituait le paragraphe 1^{er} de ce qui était alors l'article 10 du projet.

22. Interpellé sur cette question par M. Ustor, membre de la Commission du droit international, lors de la séance destinée à l'examen de l'article concerné, le rapporteur spécial Sir Waldock a expliqué qu'il a placé le paragraphe relatif à la présomption de continuité en tête « car il est ainsi plus facile d'accepter l'article 10 comme relevant du droit de la succession ». En effet, si le paragraphe qui prévoit que le nouvel État est libre à son gré de respecter ou non le choix de son prédécesseur était placé en premier, l'article concerné « serait apparu comme le contrepied de toutes les notions de succession » (22).

23. Cependant, en 1974, le Comité de rédaction de la Commission du droit international finit par adopter l'ordre actuel de l'article 21 pour des raisons de « bonne rédaction juridique ». En effet, on a considéré qu'il fallait placer le principe de liberté de choix du successeur en premier puisqu'il constitue la règle générale dudit article et le paragraphe relatif à la présomption de continuité en dernier puisqu'il contient les exceptions à cette règle (23).

24. Au-delà des exigences de bonne rédaction, cette inversion nous semble bien illustrer le renversement d'approche évoqué en introduction avec une Convention de 1978 dont le cadre s'est déplacé du droit des successions vers le droit des traités.

(21) *Ibid.*

(22) *A.C.D.I.*, 1972, vol. 1, p. 110.

(23) *A.C.D.I.*, 1974, vol. 1, p. 245.

II. STATUT

25. L'article 21 de la Convention se fonde sur une pratique très abondante qui a trait pour une large part à la pratique du secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et de quelques autres dépositaires (24). Il peut donc être affirmé, sans hésitation aucune, que ledit article reflète le droit coutumier en la matière.

26. D'ailleurs, le commentaire de l'article 20 du projet d'articles de 1974 sur la succession d'États en matière de traités illustre cette pratique en évoquant un certain nombre d'instruments dont la Convention de 1949 sur la circulation routière, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947 (GATT) (25).

27. Ainsi, par exemple, le paragraphe 1^{er} de l'article 2 de la Convention sur la circulation routière permet d'exclure les annexes I et II de l'application de la Convention. Or, lorsqu'il a étendu l'application de ce traité au territoire jamaïcain, le Royaume-Uni n'a fait aucune allusion à ces annexes alors qu'il en avait expressément exclu l'application concernant d'autres territoires tels que Chypre, Fidji ou la Sierra Leone. Pourtant, cela n'a pas empêché la Jamaïque, lors de son accession à l'indépendance, d'ajouter une déclaration excluant les annexes I et II à sa notification de succession.

28. Quant à la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés, la section B de son article 1^{er} permet de choisir entre la formule « événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 en Europe » et la formule « événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 en Europe ou ailleurs » pour déterminer l'étendue des obligations acceptées en vertu de la Convention. Dans son instrument de ratification, la France a d'abord choisi la formule la plus restrictive (« en Europe ») et c'est avec cette limitation qu'elle a étendu la Convention à tous ses territoires dépendants, dont 12 ont par la suite adressé des notifications de succession au secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Sur ces 12 pays, quatre ont joint à leur notification une déclaration indiquant qu'ils étendaient les obligations découlant pour eux de la Convention en adoptant la

(24) *A.C.D.I.*, 1972, vol. 1, p. 108.

(25) *A.C.D.I.*, 1974, vol. 2, partie I, p. 235.

formule la plus large (« en Europe ou ailleurs »). Il s'agit de l'Algérie, du Maroc, de la Guinée et de la Tunisie. Quant aux huit autres pays, ils se sont contentés de se déclarer liés par la Convention entendant ainsi par là que le choix fait par la France continuerait de régir l'application de ladite Convention à leur territoire.

29. Ces deux exemples issus de la pratique contemporaine de la conclusion de la CVSE sont conformes aux règles énoncées à son article 21, notamment à la règle de liberté de choix des États nouvellement indépendants (§ 1^{er}) et à celle de la présomption de continuité en l'absence d'indication contraire (§ 3).

30. L'Organisation internationale du travail (OIT) fournit également des exemples de traités permettant aux États de les ratifier ou d'y adhérer en partie seulement (26). La pratique au sein de cette organisation va indubitablement dans le sens d'une codification par l'article 21 d'une coutume bien établie.

31. Lors de leur admission à l'Organisation internationale du travail, ces États nouvellement indépendants reconnaissent formellement qu'ils demeuraient liés par les obligations découlant des conventions internationales du travail déclarées antérieurement applicables à leur territoire, en vertu de l'article 35 de la Constitution de l'Organisation internationale du travail (27). Cette pratique, par le biais d'une notification de succession *avant la lettre*, avait le mérite de favoriser la continuité des traités en cas de succession. Elle prouve également que ces États considéraient déjà, qu'en adhérant à une Convention internationale du travail, ils avaient le droit de choisir entre des dispositions différentes de ladite Convention internationale du travail si celle-ci conférait un tel droit et ce, sans qu'aucun autre État ne s'y oppose.

32. Pour illustration, le paragraphe 1^{er} de l'article 14 de la Convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (1949) permet à tout membre de l'Organisation internationale du travail, par une déclaration annexée à sa ratification, d'exclure de celles-ci les diverses

(26) Convention sur l'inspection du travail (C 81) ; Convention sur les travailleurs migrants (C 97) ; Convention sur les bureaux de placement payants (C 96), dans *Conventions et recommandations internationales du travail*, Genève, O.I.T., 1985 ; C. HILLING, « Article 17 de la Convention de Vienne de 1969 », in O. CORTEN et P. KLEIN (dir.), *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 580.

(27) F. WOLF, « Les Conventions internationales du travail et la succession d'États », *AFDI*, 1961, vol. 7, pp. 747-750.

annexes à la Convention, ou l'une d'entre elles. L'instrument de ratification du Royaume-Uni, déposé en 1951, contenait une déclaration excluant les annexes I et III (28).

33. En 1960, lors de son admission au sein de l'Organisation internationale du travail, la Fédération du Nigéria a reconnu qu'elle demeurerait liée par les obligations du Royaume-Uni contenues dans des Conventions que ce dernier avait antérieurement déclaré applicables sur son territoire. Néanmoins, en ce qui concerne la Convention n° 97, le gouvernement a expressément exclu de sa ratification les annexes I, II et III (29), exerçant par là le droit lui étant désormais reconnu dans l'article 21, paragraphe 1^{er}. Il en fut de même pour la Jamaïque en 1962 (exclusion expresse des annexes I et III ainsi que l'annexe II avec modifications) (30) ou pour la Barbade en 1967 (exclusion expresse des annexes I à III) (31).

34. De même, le paragraphe 1^{er} de l'article 2 de la Convention (n° 96) sur les bureaux de placement payants (1949) permet à tout membre de l'Organisation internationale du travail d'indiquer, lorsqu'il ratifie la convention, s'il accepte les dispositions de la partie II ou de la partie III. L'instrument de ratification de la France, déposé en 1953, contenait une déclaration acceptant la partie II (32).

35. En 1960, le Sénégal a reconnu qu'il demeurerait lié par les obligations de la France et a accepté lors de sa ratification, en ce qui concerne la Convention n° 96, la partie III et non la partie II (33).

La règle codifiée à l'article 21, paragraphe 1^{er}, semble donc être née d'une pratique bien établie.

36. L'indication expresse d'un choix différent de l'État prédécesseur démontre que ces nouveaux États considéraient qu'en cas de silence de leur part, l'application des Conventions à leur territoire demeurerait régie par le choix de l'État prédécesseur, conformément à la présomption désormais codifiée à l'article 21, paragraphe 3, b).

(28) BIT, *Bull. off.*, décembre 1951, vol. 34, n° 3, p. 245.

(29) *Ibid.*, 1960, vol. 43, n° 7, pp. 570-571.

(30) *Ibid.*, octobre 1963, vol. 46, n° 4, pp. 526-527.

(31) *Ibid.*, juillet 1967, vol. 50, n° 3, p. 346.

(32) *Ibid.*, décembre 1953, vol. 36, n° 7, pp. 263-264.

(33) *Ibid.*, janvier 1963, vol. 46, n° 1, pp. 67-68.

37. Ainsi, lorsque l'Algérie a été admise au sein de l'Organisation internationale du travail, son gouvernement a reconnu qu'elle demeurait liée par les obligations des Conventions internationales du travail dont les dispositions avaient été antérieurement appliquées par la France à l'Algérie. La Convention n° 96 y figurait, sans indication expresse d'un choix de partie différent de celui exercé par la France (34). Le directeur général du Bureau international du travail (BIT), en tant que dépositaire, a considéré que l'Algérie avait accepté les dispositions de la partie II. Il en a été de même pour la Mauritanie (35), liée par les dispositions de la partie II conformément au choix de la France, en l'absence de choix exprès et différent de sa part.

III. PORTÉE

38. La portée de la règle coutumière ainsi consacrée par l'article 21 de la CVSE pourrait apparaître limitée, ou tout du moins circonscrite *ratione personae*. En effet, la règle vise uniquement les « États nouvellement indépendants », définis à l'article 2, paragraphe 1^{er}, f), de la Convention. Ces derniers, soumis aux dispositions de la partie III de la Convention, sont clairement distingués des États formés par unification ou séparation, subordonnés quant à eux aux dispositions de la partie IV.

39. Néanmoins, au regard de la pratique contemporaine en matière de séparation d'États, il est possible de dégager un élargissement du champ d'application de cette règle du fait de son utilisation hors du cadre précis de la décolonisation.

40. Cet élargissement semble être majoritairement dû à la pratique du secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies dans le cadre des Conventions multilatérales dont il est le dépositaire. Alors qu'avant 1990, ce dernier avait pour habitude d'envoyer aux États nouvellement indépendants la liste des Conventions multilatérales auxquelles l'État prédécesseur était partie afin qu'ils lui fassent connaître leurs intentions, cette pratique a été poursuivie après 1990, et appliquée à un certain nombre d'États successeurs, issus de la séparation d'États et non plus de la décolonisation.

(34) *Ibid.*, janvier 1963, vol. 46, n° 1, pp. 60-61.

(35) *Ibid.*, juillet 1964, vol. 47, n° 3, pp. 205-206.

41. Ainsi, le secrétaire général n'a pas, ou peu, suivi la solution de continuité automatique préconisée par l'article 34 de la Convention. Cela a par conséquent permis à ces nouveaux États de succéder à des traités multilatéraux où la ratification partielle est permise par le biais d'une notification adressée au depositaire.

42. Dans son instrument de ratification de la Convention relative au statut de réfugiés de 1951, la Tchécoslovaquie avait spécifié la formule b) de la section B (1) de l'article 1^{er}. La République tchèque, dans une lettre du 16 février 1993 adressée au secrétaire général, a notifié sa succession à cette convention en se déclarant liée y compris par les déclarations faites par la République fédérale tchèque et slovaque (36). La République slovaque en a fait de même (37). Dans les deux cas, cette pratique renvoie à la règle de l'article 21, paragraphe 1^{er}.

43. Ces observations peuvent être reproduites à l'identique pour la situation prévalant en ex-Yougoslavie. La Slovénie (38), la Croatie (39), la Bosnie-Herzégovine (40) et l'ex-République yougoslave de Macédoine (41) ont également notifié leur succession à la Convention, avec la particularité de ne pas préciser s'ils confirmaient le choix effectué par l'État prédécesseur. Le secrétaire général a alors considéré que ces États étaient liés par les mêmes obligations que l'État prédécesseur, conformément à l'article 21, paragraphe 3, de la CVSE. Il faut remarquer que, dans sa lettre, la Slovénie prétend agir en vertu du droit international coutumier.

44. Au-delà des traités multilatéraux déposés auprès du secrétaire général, cette pratique s'est aussi développée au sein de l'Organisation internationale du travail. L'instrument de ratification de la Yougoslavie à la Convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (1949) contenait une déclaration selon laquelle la République socialiste fédérative de Yougoslavie n'acceptait que les annexes I et II (42).

(36) Nations Unies, *Traités multilatéraux déposés auprès du secrétaire général*, état au 31 décembre 2005, vol. 1, pp. XXX-XXXI.

(37) *Ibid.*, p. XXXII.

(38) *Ibid.*, p. XXXII.

(39) *Ibid.*, p. XXV.

(40) *Ibid.*, p. XVIII.

(41) *Ibid.*, p. XXV.

(42) BIT, *Bull. off.*, 1969, vol. 52, pp. 179-180.

45. En 1992, lors de son admission au sein de l'Organisation internationale du travail, la Slovénie a reconnu qu'elle demeurerait liée par les obligations de la (République fédérative socialiste de) Yougoslavie contenues dans les Conventions internationales du travail ratifiées par elle. Néanmoins, en ce qui concerne la Convention n° 97, le gouvernement de la Slovénie a uniquement exclu de sa ratification les dispositions de l'annexe III (43), tout comme la Bosnie-Herzégovine (44). Ces pratiques renvoient elles aussi à la règle de l'article 21, paragraphe 1^{er}.

46. Cette extension de la portée de la règle coutumière codifiée à l'article 21 paraît être symptomatique de l'impact limité de la Convention de 1978. Elle a en effet soumis arbitrairement à des régimes différents les États issus de la décolonisation et ceux issus d'une sécession. Alors que la décolonisation semblait être terminée, les États issus d'une sécession ont difficilement admis le principe de la continuité *ipso jure* (45), favorisés dans ce sens par la pratique du secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Makane Moïse MBENGUE

PROFESSEUR ASSOCIÉ À LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ
DE GENÈVE, PROFESSEUR INVITÉ À L'ÉCOLE DE DROIT
DE SCIENCES PO À PARIS

(43) *Ibid.*, 1992, vol. 75, n° 1, *Série A*, pp. 34-36.

(44) *Ibid.*, 1993, vol. 76, n° 1, *Série A*, pp. 24-25.

(45) Ph. CAHIER, « Quelques aspects de la Convention de 1978 sur la succession d'États en matière de traité », in B. DUTOIT et E. GRISEL (dir.), *Mélanges Georges Perrin*, Lausanne, Payot, 1984, p. 76.