

Document:-
A/CN.4/SR.1560

Compte rendu analytique de la 1560e séance

sujet:
Succession d'Etats dans les matières autres que les traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1979, vol. I

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

52. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer le projet d'article 60 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹¹.

La séance est levée à 17 h 30.

¹¹ *Idem.*

1560^e SÉANCE

Mardi 26 juin 1979, à 10 h 15

Président : M. Milan ŠAHOVIĆ

Présents : M. Barboza, M. Bedjaoui, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (A/CN.4/322 et Corr.1 et Add.1 et 2)

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE A (Passage des archives d'Etat)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter son onzième rapport sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités (A/CN.4/322 et Corr.1 et Add.1 et 2), et plus particulièrement le projet d'article A (*ibid.*, par. 89), qui est ainsi libellé :

Article A. — Passage des archives d'Etat

1. A moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, et sous réserve des dispositions du paragraphe 3 ci-dessous, les archives d'Etat, de toute nature, se rapportant à titre exclusif ou principal ou appartenant au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur.

2. L'Etat successeur permettra toute reproduction appropriée des archives d'Etat qui lui passent, pour les besoins de l'Etat prédécesseur [ou de tout Etat tiers intéressé].

3. A moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, l'Etat prédécesseur conservera les originaux des archives d'Etat visées au paragraphe 1 ci-dessus lorsqu'elles ont un caractère de souveraineté, à charge d'en autoriser toute reproduction appropriée pour les besoins de l'Etat successeur.

2. M. BEDJAOUÏ (Rapporteur spécial) rappelle qu'à sa trente-troisième session l'Assemblée générale, par sa résolution 33/139, a prié la Commission d'achever, à sa trente et unième session, l'examen en première lecture des projets d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens d'Etat et de dettes d'Etat. Il rappelle également qu'à la précédente session de la CDI certains membres avaient exprimé le souhait que le projet d'articles soit complété par des dispositions relatives à la succession aux archives d'Etat. En présentant, dans son onzième rapport, six projets d'articles sur la succession en matière d'archives d'Etat, le Rapporteur

spécial a voulu répondre à ce double vœu. Il était d'avis que, la question de la succession aux archives d'Etat étant une question complexe et difficile, la Commission devait aider les Etats à éviter les contentieux archivistiques en leur proposant des règles en la matière. Il a également vu dans cette question une occasion d'enrichir le projet d'articles. Il a estimé, enfin, que, si le projet d'articles devait être soumis à une conférence de plénipotentiaires, il valait mieux que celle-ci dispose d'une matière trop abondante plutôt qu'insuffisante.

3. Le Rapporteur spécial pense que l'adoption de dispositions relatives à la succession en matière d'archives d'Etat est en outre justifiée par quatre raisons qui tiennent au caractère spécifique de ces archives et aux problèmes particuliers qu'elles soulèvent en cas de succession d'Etats. Premièrement, tout en étant des biens meubles du même type que ceux dont la Commission a déjà envisagé le transfert, les archives d'Etat ont comme caractère propre d'être des biens reproductibles, ce qui facilite leur transfert en permettant de satisfaire l'Etat prédécesseur comme l'Etat successeur. Deuxièmement, les archives d'Etat constituent un patrimoine commun. Il faut donc, tout en respectant l'intégrité des fonds d'archives, reconnaître les droits de tous les Etats qui partagent ce patrimoine. Troisièmement, si l'on peut concevoir qu'un Etat successeur puisse exister privé de certains biens meubles ou immeubles — par exemple de marine nationale — sans que sa viabilité soit mise en jeu, on ne peut pas concevoir un Etat sans archives. Quatrièmement, les archives peuvent être le support documentaire d'un bien meuble ou immeuble transféré à l'Etat successeur ou resté à l'Etat prédécesseur.

4. Le problème des archives d'Etat a donné lieu à de vastes débats, dont le Rapporteur spécial a tenté de rendre compte dans son onzième rapport. Si les organisations internationales ne se sont jamais préoccupées du sort des autres biens mobiliers en cas de succession d'Etats, elles se sont efforcées, en revanche, de sensibiliser les Etats au problème des archives — aussi bien l'UNESCO que l'ONU, et d'autres organisations internationales comme l'OUA, ou encore les conférences des pays non alignés. Il serait donc regrettable que la Commission n'adopte pas de dispositions sur un problème aussi important.

5. Pour faciliter la tâche de la CDI et lui permettre d'achever l'examen en première lecture des projets d'articles sur les biens d'Etat et les dettes d'Etat à sa session en cours, comme l'Assemblée générale le lui a demandé, le Rapporteur spécial propose que, pendant que la Commission examinera les six projets d'articles relatifs aux archives d'Etat, le Comité de rédaction revoie les vingt-cinq projets d'articles adoptés précédemment¹. Il souligne que ces vingt-cinq projets d'articles ne présentent pas de difficultés majeures, et que les quelques problèmes qui restent à résoudre pourraient l'être par le Comité de rédaction. En ce qui concerne les dispositions relatives au règlement pacifique des différends qui doivent compléter le projet d'articles, le

¹ Pour le texte des articles du projet adoptés jusqu'ici par la Commission, voir *Annuaire... 1978*, vol. II (2^e partie), p. 124 et suiv., doc. A/33/10, chap. IV, sect. B, sous-sect. 1.

Rapporteur spécial propose de suivre la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités².

6. Le onzième rapport du Rapporteur spécial est divisé en deux chapitres, consacrés, l'un aux archives d'Etat dans les relations internationales contemporaines et dans la succession d'Etats, et l'autre aux dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats en matière d'archives d'Etat.

7. Dans le chapitre I^{er}, le Rapporteur spécial a traité le problème des archives d'Etat dans les relations internationales contemporaines en commençant par la définition des archives concernées par la succession d'Etats. Il n'a pas jugé nécessaire de consacrer un article à cette définition, mais il a analysé le contenu de la notion d'archives et a essayé de définir cette notion d'après la pratique des Etats en matière de succession d'Etats.

8. Des réponses de 33 Etats au questionnaire établi par la Conférence de la table ronde des archives, il résulte que l'on entend généralement par archives « la documentation constituée par des institutions ou des personnes physiques ou morales du fait de leur activité et délibérément conservée³ ». Les archives d'Etat pourraient ainsi être définies comme la documentation constituée par des institutions de l'Etat du fait de leur activité et délibérément conservée par elles.

9. Dans ses rapports précédents, le Rapporteur spécial avait fait une distinction entre les archives administratives, qui servent des besoins administratifs, et les archives historiques, qui répondent à un usage scientifique. Mais cette distinction n'est pas absolue, d'une part, parce que les archives historiques ne sont souvent que d'anciennes archives administratives et, d'autre part, parce que les administrations recourent parfois pour leur gestion quotidienne aux archives historiques et que, inversement, les chercheurs utilisent davantage les archives administratives actuelles lorsque l'accès à ces archives est autorisé par l'Etat.

10. En tout état de cause, la définition des archives n'est pas aisée, car il n'existe pas non plus de distinction absolue entre les catégories de pièces d'archives, de pièces de bibliothèque et de pièces de musée. Le critère de l'écriture n'est pas déterminant, car les archives ne sont pas forcément des documents écrits : elles peuvent comprendre notamment des collections numismatiques, des documents iconographiques, des photographies, des documents sonores et des films cinématographiques. Les pièces d'archives peuvent figurer dans des bibliothèques ou des musées et, inversement, des pièces de bibliothèques ou de musée peuvent figurer dans les archives. Les archives nationales peuvent également contenir des objets saisis par les autorités de police ou des pièces à conviction dans des procédures pénales, ainsi que des modèles, dessins, prototypes, maquettes et échantillons.

11. La pratique des Etats, qui est extrêmement riche en la matière, montre que l'expression « archives

d'Etat » est généralement entendue au sens le plus large, comme désignant les « documents d'Etat de toute nature ». En cas de succession d'Etats, c'est la législation interne en vigueur dans l'Etat prédécesseur au moment de la succession qui indique ce qui était considéré comme archives d'Etat, et cette définition s'impose à l'Etat successeur. L'expression « documents d'Etat de toute nature » indique qu'il peut s'agir d'archives de toute nature appartenant à l'Etat prédécesseur. Elle vise en cela l'appartenance. Elle vise aussi le genre des archives — qu'il s'agisse d'archives diplomatiques, politiques, administratives, militaires, civiles ou ecclésiastiques, historiques ou géographiques, législatives, judiciaires, financières, fiscales ou cadastrales —, le caractère des archives — qu'elles soient secrètes ou accessibles au public —, et la nature des pièces — manuscrit ou imprimé, dessin, photographie ou film, papier ou parchemin, original ou copie. L'énumération détaillée qui figure à l'article 2 de l'accord du 23 décembre 1950 conclu entre l'Italie et la Yougoslavie à la suite du Traité de paix du 10 février 1947⁴ illustre bien la diversité des documents que recouvre l'expression « archives d'Etat ».

12. Les archives jouent dans le monde moderne un rôle très important. En effet, comme l'ont déclaré des experts réunis par l'UNESCO en mars 1976, elles forment « une part essentielle du patrimoine de toute communauté nationale », parce que « non seulement elles témoignent du développement historique, culturel et économique de tout pays et fournissent la base sur laquelle repose l'identité nationale, mais elles constituent également les titres essentiels permettant de faire valoir les droits des citoyens individuels »⁵. Par ailleurs, la révolution scientifique et technique et les progrès de l'informatique ont renouvelé les données du problème des archives d'Etat dans la succession d'Etats. En effet, les difficultés qui naissaient jadis entre les Etats du fait que les archives étaient indivisibles peuvent être aujourd'hui en partie aplanies grâce aux moyens modernes de reproduction. Toutefois, la reproduction d'une pièce, si fidèle soit-elle, n'équivaut pas à l'original. Le Rapporteur spécial souligne, à cet égard, que la reproduction des documents n'est qu'un moyen de faciliter le transfert des archives entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, et ne doit pas faire perdre de vue le fait que l'Etat successeur a le droit de propriété sur les archives.

13. Si, dans un monde où l'information est devenue une des clefs du pouvoir, la détention d'archives et leur exploitation revêtent une importance primordiale, l'importance des archives tient également au fait qu'elles sont une part essentielle du patrimoine culturel de toute collectivité nationale. C'est ce qui explique l'intérêt que l'UNESCO porte au problème des archives et l'action qu'elle mène pour la restitution des archives, non seulement en tant que telles, mais aussi dans le cadre de la reconstitution et de la protection des patrimoines culturels nationaux. Les peuples libérés du colonialisme revendiquent actuellement le droit à leur

² Pour le texte de la convention, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités*, vol. III, *Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.79.V.10), p. 197.

³ Voir A/CN.4/322 et Corr.1 et Add.1 et 2, par. 8.

⁴ *Ibid.*, par. 23.

⁵ *Ibid.*, par. 25.

patrimoine culturel dans le cadre d'un nouvel ordre culturel international et sont à la recherche d'une « mémoire culturelle » collective perdue et de leur identité culturelle, qui constitue la base même de leur identité nationale. C'est ainsi que la quatrième Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, qui s'est tenue à Alger en septembre 1973, a adopté une déclaration sur la préservation et le développement de la culture nationale, dans laquelle elle a souligné « la nécessité de réaffirmer l'identité culturelle nationale et d'éliminer les séquelles néfastes de l'ère coloniale pour que soient préservées [les] cultures et traditions nationales »⁶. De même, dans sa résolution 31/40, du 30 novembre 1976, l'Assemblée générale s'est déclarée « persuadée [...] que la protection par tous les moyens de la culture et du patrimoine nationaux fait partie intégrante du processus de préservation et d'épanouissement des valeurs culturelles », et elle a affirmé « que la restitution à un pays de ses [...] manuscrits, documents et tous autres trésors culturels ou artistiques constitue un pas en avant vers le renforcement de la coopération internationale et la préservation et l'épanouissement des valeurs culturelles ».

14. Ainsi, le nouvel ordre culturel international veut que chaque peuple ait droit à son patrimoine culturel, et en particulier archivistique. Or, à l'heure actuelle, toutes ou presque toutes les sources de l'histoire de l'Afrique, de l'Asie et de l'Amérique latine sont dépendantes principalement de l'Europe, dans la mesure où elles sont conservées dans les archives européennes.

15. La pratique des Etats en matière d'archives dans le cadre des successions d'Etats montre que presque tous les accords de succession d'Etats conclus entre des pays européens de 1600 à nos jours contiennent des dispositions relatives au transfert d'archives, alors que les accords de succession d'Etats conclus dans le cadre de la décolonisation n'en contiennent pratiquement jamais. De même, si les enlèvements d'archives sont de tous les temps et de tous les lieux, ces archives ont presque toujours fini par être restituées à leurs propriétaires, sauf dans les cas de décolonisation. La pratique des Etats montre également que les archives administratives, qui sont les plus nécessaires à la conduite des affaires quotidiennes de l'Etat, ont presque toujours été abandonnées à l'Etat successeur. Par contre, les archives historiques ont suscité beaucoup plus de difficultés que les archives administratives, et elles ont été transférées un peu selon les circonstances, sans que l'on puisse toujours savoir quels principes ont présidé à leur transfert à l'Etat successeur ou, inversement, à leur conservation par l'Etat prédécesseur.

16. Le Rapporteur spécial considère que l'absence de clauses relatives aux archives dans presque tous les accords de succession d'Etats conclus dans le cadre de la décolonisation tient à plusieurs raisons. Tout d'abord, la décolonisation n'a pas été totale au départ, et le problème des archives ne s'est posé qu'après coup. D'autre part, les Etats nouvellement indépendants ont été immédiatement confrontés à des problèmes écono-

miques urgents qui les ont empêchés de mesurer l'importance du problème des archives. Leur manque d'intérêt pour le problème des archives s'explique aussi par le sous-développement qu'ils ont hérité du colonialisme. Enfin, le rapport de forces qui existait entre les anciennes puissances administrantes et les Etats nouvellement indépendants a permis aux premiers de résoudre le problème des archives à leur profit.

17. Compte tenu de la complexité du problème des archives, le Rapporteur spécial pense que la Commission devrait se borner à établir un cadre juridique général, en laissant aux Etats intéressés le soin de trouver des solutions souples pour chaque cas particulier. Elle doit tenir compte des nouvelles exigences des Etats en ce qui concerne leur droit aux archives et à leur patrimoine culturel. Elle doit également favoriser les échanges culturels entre les Etats en permettant aux chercheurs de chaque Etat d'accéder aux archives historiques des autres Etats, car les archives intéressant l'histoire d'un Etat sont presque toujours dispersées dans plusieurs pays différents. Elle doit ainsi faire prendre conscience à tous les pays de leur interdépendance en matière d'archives historiques, afin qu'ils apprennent, selon l'expression de l'UNESCO, à « gérer la mémoire du monde » ensemble⁷.

18. Le Rapporteur spécial pense qu'il faut démythifier les problèmes relatifs aux contentieux archivistiques. Il ne faut pas, en effet, que le transfert d'archives, s'il est légitime, apparaisse comme un appauvrissement du patrimoine national, car la coopération entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur peut faciliter ce transfert. Il faut éviter les adjonctions irrégulières aux fonds d'archives. Il faut également éviter les mesures dilatoires, qui ne font que perpétuer les contentieux. Enfin, les possibilités de reproduction sur microfilm ne doivent pas faire perdre de vue le droit de propriété sur les documents originaux.

19. Plus encore que pour les autres biens d'Etat, le principe du transfert de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur s'impose dans le cas des archives, qui sont des biens tenant à la souveraineté et à l'existence même de l'Etat. Cela étant, il faut considérer que les documents faisant l'objet des contentieux d'archives intéressent à la fois l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Toute négociation doit partir de la reconnaissance de cet intérêt mutuel et être menée de bonne foi par les deux Etats pour conduire à une solution satisfaisante. Une telle solution peut résulter de l'application de plusieurs principes.

20. Le principe de la provenance territoriale s'applique en cas de déplacement des archives du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Il vise les archives qui proviennent de ce territoire, cette idée de provenance impliquant une idée de propriété des archives. D'abord appliqué aux archives administratives, le principe de la provenance territoriale a aussi été appliqué aux archives historiques ou culturelles. Ce principe ne constitue cependant pas un critère absolument fiable. En effet, il arrive que des archives provenant du territoire auquel se rapporte la succession et intéressant organiquement ce territoire ne soient pas

⁶ *Ibid.*, par. 55.

⁷ *Ibid.*, par. 67.

transférables, et que ce principe ne puisse pas s'appliquer.

21. Le principe de la pertinence fonctionnelle permet de transférer des archives qui ne proviennent pas du territoire, mais qui s'y rapportent. Il existe plusieurs manières de tempérer les effets de l'application de ce principe. En premier lieu, on peut recourir au microfilmage. En deuxième lieu, on peut prendre en considération le principe du respect de l'intégrité des fonds d'archives, selon lequel il faut respecter l'ensemble indivisible que peuvent constituer les archives centrales de l'Etat prédécesseur relatives au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. En troisième lieu, on peut tenir compte de la notion de patrimoine commun, selon laquelle les archives peuvent intéresser aussi bien l'Etat prédécesseur que le territoire objet de la succession. Cette notion, qui s'est fait jour à l'UNESCO, peut fournir une solution dans la mesure où les Etats sont disposés à y recourir en faisant preuve de bonne foi et en s'abstenant de toute appropriation abusive.

22. Quant au principe de la territorialité des archives, il implique la dévolution des documents du territoire de manière à asseoir ses droits, à le mettre en mesure d'assumer ses obligations, à permettre la continuité de son administration et à préserver les intérêts de la population locale, autrement dit à contribuer à la viabilité du territoire.

23. Deux principes subsidiaires doivent encore être mentionnés : le droit à une copie de substitution et le droit à réparation par livraison de documents d'importance équivalente. Le premier offre souvent une solution acceptable, mais ne doit pas faire perdre de vue le droit de propriété légitime d'un des Etats en cause sur les originaux des archives. Le deuxième vise des situations où, pour des raisons diverses, comme le respect de l'intégrité des fonds d'archives, il est difficile de transférer des fonds d'archives ou des documents en raison de leur grande valeur culturelle ou historique. En pareil cas, les Etats intéressés peuvent convenir de leur substituer des documents d'importance équivalente, ce qui permet de satisfaire la double exigence de la valeur historique et de la valeur administrative.

24. Le projet d'article A que propose le Rapporteur spécial est une disposition à caractère général sur le transfert des archives à l'Etat successeur et applicable à tous les types de succession d'Etats. Cette disposition pourrait être intégrée dans la section 1 (Dispositions générales) de la première partie (Succession d'Etats en matière de biens d'Etat), et elle précéderait ainsi les dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats en matière d'archives d'Etat. Ce projet d'article A s'inspire de l'article 9, lequel énonce le principe général du passage des biens d'Etat pour autant qu'ils sont « situés sur le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ». Cependant, comme il est fréquent que des archives soient emportées par l'Etat prédécesseur peu avant la date de la succession d'Etats, il est nécessaire de compléter l'article 9 en prévoyant également le passage d'archives situées hors du territoire. En revanche, tous les biens d'Etat visés à l'article 9 sont susceptibles d'attribution à l'Etat successeur, ce qui n'est pas le cas des archives,

lesquelles peuvent intéresser simultanément l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Or, les archives présentent la particularité de pouvoir être reproduites ; leur dédoublement permet donc de satisfaire à la fois l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur.

25. Le paragraphe 1 du projet d'article énonce le principe de la primauté de l'accord des parties, qui sont libres de convenir de n'importe quelle solution. Le principe du passage des archives, conformément à l'article 9, est ensuite énoncé en ce qui concerne « les archives d'Etat, de toute nature, se rapportant à titre exclusif ou principal ou appartenant au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ».

26. Selon le paragraphe 2, en cas de passage des archives conformément au paragraphe 1, l'Etat prédécesseur est en droit d'obtenir la reproduction des archives dont il se défait. Le Rapporteur spécial estime que cette faculté devrait même être accordée à tout Etat tiers intéressé. Il se peut en effet qu'une partie des habitants du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats quittent ce territoire pour s'installer sur le territoire de l'Etat prédécesseur ou sur celui d'un Etat tiers. Dans ce dernier cas, l'Etat tiers peut avoir besoin de certaines archives administratives, auquel cas il devrait pouvoir les obtenir en vue de la gestion de cette partie de sa population.

27. Enfin, le paragraphe 3 vient tempérer les dispositions du paragraphe 1. Lorsque des archives ont un caractère de souveraineté, il peut paraître difficile à l'Etat prédécesseur de se défaire des originaux. Il convient alors de donner à l'Etat successeur le droit d'en obtenir une reproduction. A ce sujet, le Rapporteur spécial signale que certaines des archives demeurées dans l'Etat prédécesseur deviennent d'ailleurs accessibles au public après un certain temps, conformément à la législation de cet Etat. Il n'y a donc pas de raison de priver l'Etat successeur d'une reproduction de ces archives.

28. Le PRÉSIDENT tient à féliciter et à remercier le Rapporteur spécial de son onzième rapport sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités.

29. Comme le Rapporteur spécial l'a rappelé, l'Assemblée générale, dans sa résolution 33/139, a recommandé à la Commission de poursuivre à sa présente session ses travaux sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités en vue d'achever l'examen en première lecture des projets d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens d'Etat et de dettes d'Etat.

30. Après un débat de procédure auquel participent M. OUCHAKOV, sir Francis VALLAT, M. REUTER, M. FRANCIS et M. QUENTIN-BAXTER, le PRÉSIDENT constate que, dans leur ensemble, les membres de la Commission souhaitent que le Comité de rédaction commence prochainement à passer en revue les vingt-cinq premiers articles du projet, et que la Commission consacre, en principe, les trois semaines à venir à l'examen des six projets d'articles sur la succession en matière d'archives d'Etat présentés par le Rapporteur spécial.

La séance est levée à 13 h 5.