

Document:-  
**A/CN.4/SR.1562**

**Compte rendu analytique de la 1562e 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>)*

biens culturels existaient, sous la forme de monuments, par exemple. Lorsque l'Espagne a reconnu *de jure* les nouveaux Etats hispanophones d'Amérique latine, les archives ont été reconstituées sur le territoire de la puissance métropolitaine. Seules des archives de Cuba et de Porto Rico ont fait l'objet d'un transfert, mais c'est à la nouvelle puissance métropolitaine, les Etats-Unis d'Amérique, qu'elles ont été transférées.

36. Le Rapporteur spécial a eu raison de faire mention, dans son rapport, des biens culturels dont les Etats nouvellement indépendants d'Amérique latine ont été dépossédés. Comme chacun sait, il n'y a pratiquement pas d'objets d'art latino-américains en Espagne. Même un objet à valeur de symbole, comme le masque d'or de l'Inca, se trouve aujourd'hui en Autriche et non pas en Espagne. Tous ces biens culturels ont été emportés après l'indépendance par d'autres Etats ou par des sociétés archéologiques qui ont entrepris des fouilles en Amérique latine. Le site de Machupicchu, au Pérou, est exemplaire à cet égard ; la quasi-totalité des objets mis au jour sur ce site sont maintenant exposés dans des musées d'autres pays. Les fouilles qui ont été effectuées dans les territoires toltèques et aztèques, là encore après l'indépendance, ont conduit à la mise au jour de trésors qui ont été emportés à l'étranger. S'il n'y avait pas de trésor à découvrir au Venezuela, les tribus nomades qui vivaient là n'ayant laissé ni archives ni monuments, en revanche une collection d'objets en or découverts en Colombie a récemment été présentée en Europe. Il y a aux Etats-Unis d'Amérique plus d'objets d'art équatoriens qu'en Equateur même. Dans aucun de ces cas, on ne saurait affirmer que l'Etat prédécesseur a l'obligation de restituer ces biens culturels, puisqu'ils n'ont pas été emportés par l'ancienne puissance administrante.

37. Est-il possible, dans ces conditions, d'assimiler ces biens à des archives qui passent à l'Etat successeur par voie de succession ? Pour sa part, M. Díaz González ne sait pas exactement quelle est la distinction à établir entre les biens artistiques et culturels, d'une part, et les archives, d'autre part, qui tous ensemble constituent le patrimoine historique d'un Etat. Ce patrimoine est, dans une certaine mesure, protégé par les diverses conventions qui ont été adoptées sous les auspices de l'UNESCO, et notamment par la convention faite à Paris le 14 novembre 1970<sup>3</sup>. Peut-être conviendrait-il de tenir compte de la jurisprudence internationale existante, pour autant qu'elle concerne la protection du patrimoine culturel et artistique, qu'il faudrait toutefois distinguer des archives. Un examen de cette question générale faciliterait peut-être la tâche de la Commission.

38. En ce qui concerne le paragraphe 1 du projet d'article A, il ne faut pas mettre l'accent sur la notion d'appartenance au territoire. Il ne s'agit pas tant des archives d'Etat « appartenant au territoire » que des archives « se rapportant au territoire » ou le concernant. Il se pourrait, par exemple, qu'il y ait des

documents écrits appartenant au territoire, mais qui ne le concernent pas. Certains documents extrêmement importants concernant des pays d'Amérique latine ne se trouvent même pas en Espagne ; ils sont aux Pays-Bas, au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis d'Amérique.

39. Le Rapporteur spécial a établi une distinction intéressante entre le transfert effectif des documents à l'Etat intéressé, d'une part, et la communication de ces documents, d'autre part. Un transfert effectif est impossible dès lors que les documents sont la propriété commune ou le patrimoine commun de plusieurs Etats ; en pareil cas, il est toutefois possible de recourir à la reproduction par des techniques modernes. Bien entendu, une copie n'a pas la même valeur que l'original, mais si un Etat ne dispose pas de l'original, il a toujours la possibilité de se renseigner de façon précise sur un fait historique ou d'obtenir une donnée scientifique ou culturelle en consultant un microfilm ou une photocopie. La France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, par exemple, détiennent des archives qui ont trait non pas seulement aux politiques poursuivies, pour leur compte, par leurs agents dans les territoires d'Amérique latine, mais aussi à la politique générale de ces Etats dans le contexte de l'équilibre des forces en Europe. Il serait impossible à ces Etats de céder ces documents, qui ne concernent pas exclusivement l'Amérique latine, mais ils pourraient en fournir une photocopie ou un microfilm. A ce propos, M. Díaz González rapporte que le Venezuela a récemment envoyé une mission en Europe, grâce à laquelle il aura pu établir, d'ici à la fin de 1979, des photocopies de la quasi-totalité des documents relatifs à l'Amérique latine qui se trouvent actuellement en Europe, l'Union soviétique exceptée.

40. En terminant, M. Díaz González insiste sur la nécessité d'apporter la plus grande attention aux projets d'articles concernant la succession aux archives d'Etat, en raison de l'importance du sujet, et de bien distinguer ce sujet de sujets voisins qui font l'objet d'autres conventions.

*La séance est levée à 13 heures.*

## 1562<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 28 juin 1979, à 10 h 10*

*Président : M. Milan ŠAHOVIĆ*

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

<sup>3</sup> Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 823, p. 231).

**Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite) [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 (*suite*)

ARTICLE A (Passage des archives d'Etat)<sup>1</sup> [*suite*]

1. Sir Francis VALLAT se félicite que la CDI ait décidé de réserver un traitement particulier à la question des archives d'Etat, incontestablement difficile et technique. Il se demande cependant si la Commission ne devrait pas suivre l'exemple de l'UNESCO et solliciter l'avis d'experts, en particulier au sujet de la restitution des documents et autres pièces, pour être certaine d'arriver à des conclusions équilibrées et satisfaisantes. Sans sous-estimer aucunement l'excellent travail du Rapporteur spécial, sir Francis sait néanmoins d'expérience que de très nombreux problèmes techniques se posent.

2. La Commission ne parviendra pas sans peine à des positions juridiques claires sur le sujet, et elle doit donc procéder avec prudence. Le Rapporteur spécial a énoncé une série de principes (dont le principe de territorialité) qui, en réalité, sont plutôt des idées ou des concepts. Si la Commission entend se référer à des principes dans un contexte juridique, il lui faut non seulement identifier ces principes, mais aussi les préciser et les définir, particulièrement dans un domaine où il existe entre eux des interférences et même des risques de conflit. Pour toute collection de documents, il y aura inévitablement un conflit d'intérêts, qui ne se limitera pas nécessairement à l'Etat prédécesseur et à l'Etat successeur.

3. Selon sir Francis, deux principes connexes sont spécialement importants : le principe du lieu d'accumulation et le principe de l'unité du fonds d'archives. Les archives, au sens retenu par la Commission, sont recueillies par les administrations publiques, qui sont normalement installées dans la capitale de l'Etat concerné ou dans les lieux où l'administration exerce son activité, et qui s'accumulent jusqu'à constituer une collection riche et variée de pièces documentaires. Il ne peut y avoir d'archives si les documents ne sont pas rassemblés en un point ou en plusieurs points donnés, ce qui signifie que les pièces en question ont un lien naturel avec leur lieu d'accumulation. Couplé à ce principe, mais plus important encore, est le principe suivant lequel un fonds constitué comme une entité naturelle au sein de l'administration publique doit être préservé en tant qu'entité naturelle.

4. A cet égard, sir Francis a écouté avec un grand intérêt les observations de M. Díaz González (1561<sup>e</sup> séance), et il ne mesure que trop bien les difficultés que celui-ci a pu rencontrer pour obtenir des documents de diverses sources. S'il l'a bien compris, M. Díaz González ne suggère pas que les archives d'autres Etats soient dispersées et remises en partie au Venezuela simplement parce que le contenu de certains de ces documents présente pour ce pays un intérêt capital, notamment du point de vue de la souveraineté territoriale. Le problème auquel le Gouvernement vénézuélien se heurte doit être résolu non pas par le passage ou le transfert d'une partie des archives administratives de certains autres pays, mais par l'accès

à ces archives. L'unité des fonds d'archives doit donc être préservée dans l'intérêt du monde entier, et l'on touche là à l'un des principes cardinaux dont une codification moderne du sujet doit s'inspirer.

5. La nécessité de délimiter la portée du sujet dont la Commission est saisie est généralement admise. A cet égard, sir Francis estime qu'il est nécessaire de faire une distinction entre les documents administratifs et d'autres objets qui possèdent une valeur intrinsèque, tels que les œuvres d'art. Certes, la distinction est parfois très difficile dans certains cas particuliers, mais on ne peut l'éviter sur le plan des principes. Il pense donc, lui aussi, que la Commission devrait rechercher une définition fondée sur la notion de pièce à caractère documentaire, afin que ce soit la nature, la valeur de témoignage, du papier ou de la pièce particulière concernée, de même que sa nature d'élément d'une collection, qui lui confèrent le caractère d'archive. Il semble que, sur cette base, il convienne de distinguer les archives en tant que telles des peintures ou des pièces de monnaie précieuses, par exemple. La question de l'enlèvement de trésors de certains pays appelle incontestablement une solution, mais c'est une question distincte, qui ne doit pas être liée à celle des archives. Bien entendu, sir Francis n'exclut cependant pas la possibilité que les archives consistent en documents consignés sur un support autre que du papier ou du parchemin.

6. La Commission doit, d'autre part, dissiper toute ambiguïté quant à la nature juridique du sujet. Sir Francis a perçu une certaine tendance à ramener à la question de la succession d'Etats la question du retour ou de la restitution des archives, alors que, selon lui, le départ doit être clairement fait entre ces deux sujets. Il admet sans hésitation que les documents enlevés d'un territoire devenu un Etat séparé et transportés sur le territoire d'un autre Etat doivent en principe être restitués — mais il ne s'agit pas là à proprement parler d'un problème de succession d'Etats.

7. Il convient également d'établir une distinction entre le transfert d'un bien et le transfert du droit de propriété sur ce bien. Dans le projet d'article A, c'est du transfert du droit de propriété qu'il est question, mais s'agissant du transfert du droit de propriété sur des archives situées sur le territoire de l'Etat prédécesseur, le moment viendra inévitablement où ces archives devront être physiquement transportées dans l'Etat successeur. Cela soulève d'innombrables problèmes pratiques, et c'est là la raison pour laquelle sir Francis juge essentiel d'établir la distinction susmentionnée. Dans le même temps, il lui semble que ce transfert est contraire au principe fondamental de l'unité des archives d'Etat. Là apparaît la nécessité de dépasser quelque peu les strictes limites du sujet — car vouloir isoler la question abstraite du transfert du droit de propriété serait peu réaliste — et de rédiger certaines autres dispositions. Par exemple, le Rapporteur spécial a envisagé la possibilité de prévoir la reproduction des archives d'Etat, et il pourrait effectivement être conforme à l'intérêt général d'élaborer des dispositions en ce sens. Il va de soi qu'une copie, particulièrement une reproduction sur microfilm, ne peut remplacer l'original, mais c'est certainement mieux que rien.

<sup>1</sup> Pour texte, voir 1560<sup>e</sup> séance, par. 1.

8. D'un point de vue plus général, il convient de ne pas oublier que les archives d'Etat n'intéressent pas seulement l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur, mais qu'elles font partie, en un certain sens, du patrimoine de l'humanité tout entière. Pour tout fonds d'archives d'Etat, on peut compter 40 ou 50 Etats directement intéressés, du point de vue juridique ou culturel.

9. Enfin, les archives soulèvent de nombreux problèmes concrets qu'il conviendra d'examiner et qui touchent à la conservation, à la protection contre la destruction, à l'accès et à la sécurité nationale.

10. M. TSURUOKA appelle l'attention de la Commission sur deux cas de succession d'Etats en matière d'archives, intéressant le Japon, qui était Etat successeur dans l'un et Etat prédécesseur dans l'autre.

11. Le premier cas, dans lequel le Japon était Etat successeur, concerne la restitution au Japon, en 1953, des îles Amami, une partie des îles Ryū kyū, qui ont été placées sous l'administration des Etats-Unis d'Amérique après la seconde guerre mondiale, en vertu du traité de paix avec le Japon. L'Accord de 1953 entre les Etats-Unis et le Japon relatif aux îles Amami<sup>2</sup> stipule, au paragraphe 4 de l'article III, que les biens du Gouvernement des îles Ryū kyū, y compris les papiers, les archives et les documents de caractère probatoire se trouvant dans les îles Amami le 25 décembre 1953 seront transférés au Gouvernement japonais à cette date sans compensation.

12. Le second cas, dans lequel le Japon était Etat prédécesseur, concerne le traité de paix conclu en 1965 entre le Japon et la République de Corée<sup>3</sup>, et n'a pas trait directement aux archives. En effet, ce traité, qui a été conclu pour régler les relations fondamentales entre les deux pays, ne mentionne pas le transfert des archives, bien que ce transfert ait effectivement lieu. Mais, à côté de ce traité fondamental, le Japon et la République de Corée ont conclu, la même année, un Accord relatif à certains objets d'art et à la coopération culturelle<sup>4</sup>, qui stipule, à l'article II, que le Gouvernement du Japon remettra au Gouvernement de la République de Corée, selon une procédure à convenir entre les deux gouvernements, les objets d'art énumérés en annexe, dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de l'accord.

13. Ainsi, comme dans ces deux cas, la succession aux archives est réglée le plus souvent par accord entre les deux Etats intéressés, sans qu'il soit nécessaire de se référer à des règles particulières de droit international concernant le passage des archives. Si l'on doit, néanmoins, formuler des règles concernant la succession d'Etats en matière d'archives, il importe avant tout de bien préciser quelles sont les archives qui doivent faire l'objet d'un transfert en cas de succession d'Etats.

14. Il faut d'abord distinguer entre les archives appartenant à l'Etat et les archives appartenant à des personnes privées. Il faut également distinguer entre les archives d'Etat proprement dites et les archives d'Etat

historiques ou culturelles. Cette distinction se fonde sur un critère temporel. En effet, la plupart des Etats publient leurs archives au bout de vingt ou trente ans. Après ce laps de temps, les archives d'Etat deviennent des archives d'Etat historiques, car elles n'ont plus qu'une valeur historique et sont accessibles à tous. M. Tsuruoka estime que le projet d'article doit viser uniquement les archives d'Etat proprement dites, c'est-à-dire celles qui n'ont pas encore été publiées. Il faut, enfin, distinguer les archives d'Etat des œuvres d'art. Le projet d'article 1<sup>er</sup><sup>5</sup> dit que

Les présents articles s'appliquent aux effets de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités.

Il faut donc circonscrire l'hypothèse visée en s'en tenant aux effets directs de la succession d'Etats. L'exemple du Japon et de la République de Corée montre que, sans faire l'objet d'un traité de succession d'Etats, les œuvres d'art et les documents historiques peuvent faire l'objet d'une collaboration artistique et culturelle entre les deux pays intéressés. Le Gouvernement japonais a même promis d'encourager les Japonais propriétaires d'œuvres d'art d'origine coréenne à restituer ces objets à la République de Corée.

15. M. Tsuruoka estime donc qu'il faut distinguer les archives d'Etat proprement dites des autres documents et des œuvres d'art, et que la Commission ne doit s'occuper que des archives d'Etat. Il fait également observer que le projet d'article A n'énonce qu'une règle supplétive, l'essentiel étant réglé librement par accord entre les parties. Cette règle doit simplement fixer, de manière équitable, les conditions minimales nécessaires pour satisfaire les intérêts légitimes de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur.

16. M. NJENGA note que le onzième rapport du Rapporteur spécial met en lumière un problème dont les Etats nouvellement indépendants commencent seulement à prendre conscience et qu'ils n'ont pas encore véritablement formulé. La Commission a eu raison de décider de traiter les archives séparément des autres biens meubles, et ses travaux de développement progressif du droit international dans ce domaine sont particulièrement intéressants, étant donné la situation des pays nouvellement indépendants en matière d'archives. Dans nombre de ces pays, notamment dans ceux dont l'accession à l'indépendance a été précédée d'une lutte armée, des documents ont été évacués ou détruits, ou ont tout simplement disparu. M. Njenga fait allusion non seulement à des documents récents, mais aussi à des documents remontant à plusieurs siècles, dont l'importance est grande pour l'histoire du pays. L'histoire fait partie intégrante du patrimoine national et constitue un élément essentiel de la connaissance de soi. C'est pourquoi M. Njenga considère que, en offrant aux Etats nouvellement indépendants la possibilité de se procurer au moins des reproductions de certains de ces documents, le projet d'articles constitue une excellente initiative, qu'il faut encourager.

17. M. Njenga reconnaît que la question de la définition des archives n'est pas particulièrement importante au stade actuel, et que la Commission

<sup>2</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 222, p. 193.

<sup>3</sup> Traité général de relations entre le Japon et la République de Corée (*ibid.*, vol. 583, p. 33).

<sup>4</sup> *Ibid.*, vol. 584, p. 49.

<sup>5</sup> Voir 1560<sup>e</sup> séance, note 1.

pourrait y revenir par la suite. En même temps, il estime que si le projet d'articles ne considérait comme des « archives » que les documents écrits, il perdrait une grande partie de sa portée. Comme il ressort à l'évidence du rapport (A/CN.4/322 et Corr.1 et Add.1 et 2, par. 8 à 19), les fonds d'archives peuvent comprendre beaucoup d'autres objets, et M. Njenga est d'accord avec M. Pinto (1561<sup>e</sup> séance) pour penser qu'il ne faut pas exclure les documents reproduits sur des matières autres que le papier. En fait, l'une des méthodes qui permettent de retracer l'histoire d'un pays consiste à déchiffrer les inscriptions sur bois et sur pierre. Prenant l'exemple de son pays, M. Njenga dit qu'au Kenya toutes ces inscriptions sont désormais considérées comme des archives, et qu'une collection privée, composée de cachets et de livres anciens remontant à la période qui a précédé l'administration britannique, s'est vu attribuer une importance nationale telle que les locaux où elle est conservée vont, conjointement avec leur contenu, être déclarés musée national. En conséquence, il importe de ne pas donner du mot « archives » une définition étroite au point que des objets de ce type en seraient exclus.

18. C'est à juste titre que le projet insiste sur la nécessité d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, accord qui servirait la cause de l'équité et des bonnes relations entre Etats. Cependant, des règles bien précises sont indispensables pour prendre en considération les nombreux cas où un tel accord fait défaut et pour obliger l'Etat prédécesseur à restituer les archives, aussi bien documentaires qu'historiques, à l'Etat successeur ou à les laisser dans le territoire de cet Etat. Selon le cas, le Rapporteur spécial a indiqué plusieurs raisons pour lesquelles des Etats nouvellement indépendants n'ont pas été en mesure d'exiger de tels accords (A/CN.4/322 et Corr.1 et Add.1 et 2, par. 63). Il existe toutefois une raison supplémentaire, qui est que souvent ces Etats ne savent même pas quelles sont les archives qui ont été emportées.

19. M. Njenga a des doutes en ce qui concerne l'exception que le projet d'article A prévoit pour les archives ayant un caractère de souveraineté, vu que certaines de ces archives pourraient être d'une importance toute relative pour l'Etat prédécesseur, mais vitale pour l'Etat successeur. Si la Commission décidait de garder cette exception, M. Njenga suggérerait — et la pratique justifie quelque peu sa suggestion — qu'il soit entendu que cette exception ne vaut pas pour les documents et dossiers concernant les frontières. Ainsi les pays, et notamment la plupart des pays africains, qui ignorent sur quelle base les frontières dont ils ont hérité ont été établies seraient en mesure de défendre leur position juridique concernant ces frontières.

20. M. Njenga ne pense pas qu'il soit nécessaire de solliciter l'avis d'experts en la matière, comme sir Francis Vallat l'a suggéré, étant donné que le Rapporteur spécial a étudié le sujet de façon très détaillée et que la longue expérience de l'UNESCO atteste que la documentation disponible est suffisante pour permettre à la Commission de traiter cette question. Qui plus est, la disposition du projet relative à la reproduction des archives documentaires ménage la possibilité d'un arrangement juste et équitable pour les

deux parties. Certes, une copie n'est pas un original, mais des cas pourraient se présenter où un pays devrait se contenter d'une copie, par exemple lorsqu'il serait inéquitable pour l'Etat successeur de priver l'Etat prédécesseur de certains documents.

21. M. Njenga ne partage pas les incertitudes du Rapporteur spécial en ce qui concerne la situation des Etats tiers intéressés. A condition qu'ils soient disposés à prendre à leur charge les frais de reproduction — et qu'une disposition à cet effet figure dans le projet —, ces Etats devraient avoir le droit d'obtenir des copies d'archives administratives.

22. M. EVENSEN estime que la Commission ferait fausse route si elle refusait de reconnaître que le sujet traité a de profondes résonances politiques. En l'occurrence, il s'agit essentiellement de procéder non pas à la codification, mais au développement progressif, du droit international relatif à la succession aux archives d'Etat et d'élaborer des articles qui aient quelque chance de survivre quand ils seront examinés dans le climat politique de l'Assemblée générale. M. Evensen approuve entièrement les principes juridiques énoncés dans les propositions à l'examen, et il tient aussi à féliciter le Rapporteur spécial de la sagesse et de la modération dont il a fait preuve en rédigeant des propositions qui constituent un développement progressif du droit.

23. Par contre, M. Evensen ne saurait admettre l'opinion de sir Francis Vallat selon laquelle la Commission n'a pas les connaissances techniques nécessaires pour accomplir la tâche qui l'attend. En fait, à cet égard, le rapport du Rapporteur spécial contient assez de renseignements concrets et juridiques pour qu'il soit possible d'aller de l'avant. Sir Francis Vallat a aussi mentionné deux principes fondamentaux ayant trait aux archives d'Etat, à savoir l'unité du fonds d'archives et l'intégrité du lieu d'accumulation. En ce qui concerne le premier de ces principes, les originaux peuvent être restitués à ce qu'on peut appeler leurs « propriétaires légitimes », mais l'unité du fonds peut être maintenue grâce à l'efficacité des procédés modernes de reproduction. Il importe aussi de ne pas perdre de vue que l'unité des fonds d'archives qui ont été constitués doit dépendre, dans une certaine mesure, de la façon dont ils l'ont été — ce qui est une des considérations essentielles du rapport du Rapporteur spécial. De même, on peut invoquer, par opposition au principe de l'intégrité du lieu d'accumulation, un certain nombre de principes d'ordre juridique, social et moral sur lesquels devrait aussi se fonder le projet à l'examen.

24. La pratique des Etats extrêmement abondante dont le Rapporteur spécial a fait état montre bien que la succession aux archives d'Etat est un élément essentiel des différents types de succession d'Etats. L'élaboration d'un ensemble de principes en la matière est donc une chose non seulement utile, mais nécessaire — c'est, au surplus, une tâche que, d'un point de vue politique, la Commission se doit d'entreprendre. Un des principes de base devrait être celui d'une restitution des archives équitable et raisonnable. A cet égard, M. Evensen attire l'attention sur l'appel lancé par le Directeur général de l'UNESCO aux gouvernements pour qu'ils concluent

des accords bilatéraux et multilatéraux concernant la restitution des archives, appel dans lequel le Directeur général a déclaré que bien des peuples se sont vu ravir, à travers les péripéties de l'histoire, une part inestimable de cet héritage où s'inscrit leur identité immémoriale (*ibid.*, par. 45).

25. M. QUENTIN-BAXTER s'étonne que, au moment où il s'apprête à conclure l'énorme tâche qu'est la rédaction d'un projet sur la succession d'Etats dans les matières autres que le traité, le Rapporteur spécial présente un dernier rapport qui ouvre des perspectives entièrement nouvelles. Le fait que le Rapporteur spécial a pu, en dépit de toutes ses autres obligations officielles, rédiger un document d'une très grande qualité sur un sujet aussi important tient presque du miracle.

26. De par son ampleur, le nouveau sujet à l'examen ne peut s'insérer dans la structure générale du projet d'articles. Dans le contexte dans lequel elle avait été précédemment élaborée, la définition des biens d'Etat qui figure à l'article 5 répondait parfaitement aux objectifs de la Commission, qui ne s'intéresse pas aux biens appartenant à des personnes privées ou aux institutions publiques autres que l'Etat. Quelle que soit la situation en cas de succession d'Etats, c'est le droit interne, jusqu'à ce qu'il soit modifié, qui sert de guide pour déterminer la personne titulaire de droits ou d'obligations. C'est seulement dans les cas où l'Etat est réputé être propriétaire du bien en vertu de son droit interne que ce droit interne lui-même ne permet plus de régler la situation au regard d'une succession d'Etats. Le droit international doit alors suppléer les règles internes pour la détermination du nouveau propriétaire du bien. Or, en l'occurrence, et comme M. Díaz González l'a souligné à la séance précédente, la question de savoir si les pièces documentaires ou autres qui sont essentielles pour un nouvel Etat se trouvent être la propriété de l'Etat prédécesseur au moment de la succession n'est pas ce qui importe. Ce qui est pris en considération, c'est l'importance intrinsèque des documents considérés pour l'Etat successeur. En outre, dans les textes qu'elle a rédigés sur la succession d'Etats, la Commission s'est placée uniquement à un moment bien déterminé dans le temps : elle n'a pas touché aux questions qui peuvent surgir avant ou après la succession d'Etats, et qui relèvent du domaine plus général de la responsabilité des Etats. Or, les importantes considérations que le Rapporteur spécial a développées ne se limitent pas à ce moment précis, c'est-à-dire le moment où la succession se produit, et l'intérêt se porte surtout sur le lien existant entre un Etat et tous les documents et autres pièces qui contribuent à déterminer la nature, les titres, l'histoire et le sentiment d'identité dudit Etat.

27. Il ne faut pas non plus oublier que le sens de l'expression « biens d'Etat » employée dans la première partie du projet dépend en fin de compte du sens que lui donne le droit interne, lequel détermine, en toutes circonstances, ce qui constitue un bien. Ainsi, dans le cas des droits d'auteur, l'existence même d'un droit de propriété littéraire dépend, dans chaque cas d'espèce, du droit interne de tel ou tel Etat. Or, pour ce qui est des archives d'Etat, la préoccupation essentielle de la

Commission n'est pas de savoir si l'Etat prédécesseur considérerait ces archives comme un bien au sens courant du terme. Certes, une œuvre d'art possède une certaine valeur commerciale, mais même dans le cas plus prosaïque de papiers d'Etat, il s'agit pour les pays de choses qui présentent pour eux une bien plus grande valeur. Comme M. Reuter l'a noté à la 1561<sup>e</sup> séance, c'est l'âme du pays qui est en cause. Dans cette optique, on a déjà souligné que l'Etat intervient, à des degrés divers, pour réglementer le droit de propriété. Par exemple, les propriétaires privés de biens importants pour leur pays sont souvent astreints à respecter des règles qui leur interdisent de modifier les biens en question ou de les vendre sur le marché international. Il importe toutefois de noter que si de nombreux pays ont vivement conscience de la nécessité de préserver leur patrimoine culturel et artistique, ils tendent néanmoins à poursuivre ce but dans le respect des droits de propriété existants, et se bornent à imposer certaines restrictions aux prérogatives du propriétaire. Il y a donc lieu de penser qu'à plus forte raison ils feront de même quand il s'agit de biens qui sont importants pour d'autres pays que le leur.

28. De toute évidence, la question est si vaste qu'elle dépasse la considération étroite du moment précis où se produit la succession et d'une transaction qui ne met en cause que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur et la question de savoir ce que l'Etat prédécesseur considère comme un bien. Pour sa part, M. Quentin-Baxter peut difficilement considérer que la question de la succession aux archives d'Etat entre dans le cadre de la première partie du projet d'articles. Or, les projets d'articles sur la succession aux archives d'Etat ne doivent pas avoir pour effet de modifier cette première partie du projet.

29. La question est suffisamment importante pour que l'on en fasse mention dans l'ensemble du projet d'articles, mais on ne peut la traiter de manière satisfaisante en s'en tenant aux termes de la définition des biens d'Etat qui figure à l'article 5. De toute évidence, en cas de succession d'Etats, l'Etat successeur doit se voir attribuer, autant que possible, les documents qui confirment son droit de souveraineté sur son territoire. Les moyens de reproduction contemporains apportent une solution à de nombreux problèmes et, bien que le respect du lieu de rassemblement des archives d'Etat soit une considération importante, il est également souhaitable que, chaque fois que cela est possible, la collection complète des documents liés intimement à l'existence même d'un pays se trouve à la disposition des spécialistes et des chercheurs dans ce pays lui-même, lequel ne doit pas être contraint de mendier l'assistance des pays où ces documents sont conservés.

30. Si le projet d'articles doit contenir une référence expresse à la question de la succession aux archives d'Etat, il serait regrettable de vouloir traiter la question, beaucoup plus vaste encore, de la restitution aux Etats d'objets d'intérêt culturel ou autre dans le cadre limité du sujet de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. Il serait plus regrettable encore que le traitement de cette question par la Commission se trouve artificiellement restreint par la définition des

biens d'Etat qui est donnée à l'article 5, définition élaborée dans une tout autre optique.

31. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) constate que le débat a largement dépassé les limites du projet d'article A pour porter sur l'ensemble des projets d'articles relatifs aux archives d'Etat, et même sur les articles 1 à 25 déjà adoptés. Pour répondre aux questions soulevées au cours du débat, le Rapporteur spécial devra parfois replacer l'article A dans le cadre général des articles relatifs aux archives d'Etat, et replacer ces derniers dans l'ensemble du projet.

32. En donnant à son onzième rapport une ampleur toute particulière et en tentant, au prix d'efforts considérables, d'étudier la matière sous tous ses aspects, le Rapporteur spécial a répondu à son sentiment du devoir. Dès lors, il serait désolé que la Commission ne réussisse pas à adopter à sa session en cours au moins quelques articles relatifs aux archives. Il insiste, par ailleurs, sur le fait que ces articles permettraient de donner au projet un caractère d'actualité, et que la Commission ne devrait pas laisser passer cette occasion. Depuis 1963, elle s'occupe du sujet de la succession d'Etats, mais ses travaux n'ont abouti jusqu'à présent qu'à l'adoption de la Convention sur la succession d'Etats en matière de traités. Il importe que le projet d'articles sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités soit élaboré le plus tôt possible. Quelques dispositions de ce projet, celles qui sont liées au phénomène presque révolu de la décolonisation, vont paraître dépassées, et c'est précisément la présence dans le projet de dispositions sur les archives, lesquelles vont sans doute continuer à soulever des difficultés en cas de succession d'Etats, qui fera du projet un instrument présentant une certaine utilité pour la communauté internationale. Les membres de la Commission qui ont émis des doutes quant à l'opportunité d'inclure dans le projet des articles relatifs aux archives d'Etat n'ont nullement convaincu le Rapporteur spécial, lequel estime au contraire, comme M. Evensen, que ce serait une erreur de ne pas tenir compte du courant politique très marqué en faveur de l'étude des problèmes que posent les archives en cas de succession d'Etats. En outre, comme M. Njenga et M. Evensen l'ont fait observer, en élaborant des dispositions à ce sujet, la Commission peut faire œuvre non seulement de codification, mais aussi de développement progressif du droit international.

33. Ce sont sans doute les difficultés du sujet qui ont suscité certaines hésitations chez sir Francis Vallat et qui l'ont conduit à suggérer de recourir à des experts. Sans prétendre être un parfait expert en la matière, le Rapporteur spécial tient à rappeler que son rapport est le fruit des dix-sept années qu'il a consacrées, au service de son pays, au règlement du problème des archives avec l'ancienne puissance coloniale. En tant qu'expert de l'UNESCO, le Rapporteur spécial a aussi étudié avec d'autres experts la question des archives, et ceux-ci se sont référés à ses propres travaux en la matière. En effet, à partir de son troisième rapport sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, qu'il a présenté en 1970, le Rapporteur spécial s'est référé au problème des archives. Si la Commis-

sion jugeait nécessaire de faire appel à des experts, M. Bedjaoui s'inclinerait, mais il ne voit pas quelle forme cette collaboration pourrait prendre. Il suggère d'adopter plutôt une solution à mi-chemin entre la solution consistant à écarter purement et simplement le problème des archives, qui est si vital pour certains pays, et la solution qui consisterait à étudier ce problème jusqu'au bout dans la même optique que le Rapporteur spécial : la Commission pourrait se borner à rédiger deux ou trois articles dans des termes aussi souples que possible. Comme certains membres de la Commission l'ont souligné, les difficultés de la matière ne sont quand même pas insurmontables.

34. Se référant aux deux accords mentionnés par M. Tsuruoka, le Rapporteur spécial fait observer que celui-ci semble avoir discerné une succession d'Etats alors qu'il n'y en avait pas dans le cas du premier traité, et ne pas s'être rendu compte qu'il y avait succession d'Etats dans le cas du second. En effet, l'accord conclu entre le Japon et les Etats-Unis d'Amérique le 24 décembre 1953, auquel le Rapporteur spécial s'est déjà référé dans ses précédents rapports, s'inscrit dans le cadre d'une occupation militaire consécutive à la seconde guerre mondiale. On ne saurait considérer les Etats-Unis comme ayant succédé au Japon sur une partie du territoire japonais occupé par les troupes américaines. Pour ce qui est de l'accord conclu entre la République de Corée et le Japon au sujet d'objets d'art, ce sont les articles 1 à 25 du projet qui seraient applicables. Par-delà leur caractère culturel et historique, les œuvres d'art sont en effet des objets mobiliers qui font partie de la masse successorale et sont par conséquent régis par les dispositions pertinentes de ces articles. Toutefois, ces articles deviennent insuffisants lorsqu'on s'attache aux archives d'Etat en tant que biens mobiliers, certes, mais en perdant de vue leur valeur vénale pour mettre l'accent sur leur valeur informative, documentaire, culturelle et historique. C'est parce qu'on ne peut pas oublier ces aspects des archives d'Etat que le projet doit être complété par des dispositions particulières sur les archives.

35. C'est avec raison que M. Tsuruoka a mis l'accent sur l'importance de l'accord des parties et a souligné que le projet ne serait vraiment utile à la communauté internationale que dans la mesure où il s'inspirerait largement du principe de l'équité. Il convient aussi de mettre en relief la distinction entre la restitution d'archives ou d'œuvres d'art et la coopération internationale en matière culturelle. Les Etats peuvent coopérer pour faire connaître les archives ou les œuvres d'art sans préjuger aucunement des droits de propriété sur ces biens mobiliers. Par ailleurs, si les règles relatives à la succession d'Etats reconnaissent un droit de propriété à l'Etat prédécesseur ou à l'Etat successeur, ces règles doivent être appliquées, mais elles n'empêchent pas qu'une collaboration s'instaure entre les Etats intéressés. Comme exemples d'une semblable coopération entre une ancienne puissance administrante et une ancienne colonie, le Rapporteur spécial mentionne le cas des Pays-Bas et de l'Indonésie, ainsi que celui de la Belgique et du Zaïre.

36. Pour sa part, M. Njenga a reconnu l'importance du problème des archives, mais a estimé que le

Rapporteur spécial avait peut-être fait la part trop belle à l'Etat prédécesseur en lui permettant de conserver les originaux des archives de souveraineté. Sur ce point, le Rapporteur spécial précise que le projet d'article A est valable pour tous les types de succession d'Etats, et qu'il aurait été difficile de prévoir une autre règle. Dans la réalité, on constate qu'au moment de la succession les archives de souveraineté se trouvent dans la capitale de la métropole, qu'elles y aient été conservées de tout temps ou que les autorités de la métropole les y aient apportées peu avant la succession. Dans tous les cas, elles se trouvent loin de l'Etat successeur, et il serait difficile de les y transférer. C'est pourquoi le Rapporteur spécial propose de donner à l'Etat successeur un droit d'accès à ces archives et la possibilité d'en obtenir des copies. En cas de transfert d'une partie du territoire d'un Etat, il est évident que les archives de souveraineté ne se trouvent pas dans cette partie de territoire, souvent très peu étendue, mais dans la capitale de l'Etat prédécesseur. Dès lors, il ne serait pas raisonnable d'exiger que des archives de ce genre, qui constituent un fonds ne devant pas être morcelé, soient remises à l'Etat successeur sous forme d'originaux. En cas de décolonisation, les archives de souveraineté ne se trouvent généralement pas dans la colonie, mais ont été emportées par la puissance administrante, et il serait difficile d'en obtenir le retour dans l'Etat successeur ; celui-ci devrait se contenter d'y avoir accès. La pratique montre que même les Etats nés de la dissolution d'un Etat acceptent que celui d'entre eux sur le territoire duquel se trouve la capitale de l'Etat prédécesseur conserve les archives de souveraineté dans leur intégralité, chaque Etat successeur y ayant accès et ayant droit à la reproduction de ces archives, ou à l'obtention en compensation d'autres archives à caractère politique. Dans le projet d'article A, le Rapporteur spécial a donc cherché une solution de compromis satisfaisant aux exigences de chaque type de succession.

*La séance est levée à 13 h 5.*

## 1563<sup>e</sup> SÉANCE

*Vendredi 29 juin 1979, à 10 h 10*

*Président : M. Milan ŠAHOVIĆ*

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

### **Hommage à la mémoire de M. Constantin Th. Eustathiades, ancien membre de la Commission**

1. Le PRÉSIDENT fait part du décès de M. Constantin Th. Eustathiades, membre de la Commission de 1967 à 1971, qui s'est distingué non seulement à la Commission du droit international mais aussi à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, où il a

représenté la Grèce pendant de nombreuses années. M. Eustathiades a aussi contribué au développement du droit international contemporain par ses travaux scientifiques. Le Président indique qu'il enverra, au nom de la Commission, un télégramme de condoléances à la famille de M. Eustathiades.

*Sur l'invitation du Président, les membres de la Commission observent une minute de silence en hommage à la mémoire de M. Eustathiades.*

### **Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite) [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 (suite)

ARTICLE A (Passage des archives d'Etat) <sup>1</sup> [fin]

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit qu'il s'est réjoui d'entendre sir Francis rappeler à la précédente séance deux principes : la nécessité de prendre en considération le lieu d'accumulation des archives, lequel se situe généralement dans la capitale de l'Etat prédécesseur, et l'unité du fonds d'archives. Les archives ainsi accumulées, qui sont le plus souvent des archives de souveraineté, constituent un fonds auquel la survenance d'une succession d'Etats ne devrait pas porter atteinte. C'est par respect de ces principes que le Rapporteur spécial propose que, pour certains types de successions, les archives jugées indispensables à l'Etat successeur soient simplement reproduites. A ce propos, il convient de relever que non seulement le démantèlement d'un tel fonds d'archives mais aussi les adjonctions irrégulières qui peuvent y avoir été faites par l'Etat prédécesseur sont dommageables. Pendant la période dite suspecte, l'Etat prédécesseur doit donc s'abstenir de grossir irrégulièrement son fonds d'archives et, le cas échéant, il doit restituer par la suite les adjonctions irrégulières.

3. D'autre part, sir Francis a souligné que parfois le transfert physique des archives n'est pas facile. Sur ce point, M. Bedjaoui précise qu'il n'a jamais préconisé le transfert de toutes les archives, mais seulement de celles qui ont été irrégulièrement ajoutées par l'Etat prédécesseur à son fonds d'archives. Il est d'ailleurs évident que les archives font partie du patrimoine de l'humanité et qu'elles présentent pour la communauté internationale un intérêt qui dépasse les intérêts respectifs de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur. Tout le monde possède des archives sur tout le monde, et peut aider tout le monde à faire l'histoire de tout le monde. Comme sir Francis l'a aussi indiqué, il importe de préserver les archives et d'en empêcher la destruction. Enfin, en ce qui concerne la sécurité des Etats, sir Francis s'est fait l'écho des préoccupations exprimées par le Rapporteur spécial : pour des raisons de sécurité nationale, il se peut qu'un Etat ne puisse pas transférer des archives, ni sous forme d'originaux ni sous forme de copies.

<sup>1</sup> Pour texte, voir 1560<sup>e</sup> séance, par. 1.