

Document:-
A/CN.4/SR.1688

Compte rendu analytique de la 1688e séance

sujet:
<plusiers des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1981, vol. I

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

1688^e SÉANCE

Vendredi 10 juillet 1981, à 10 h 20

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Bedjaoui, M. Boutros Ghali, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Démission d'un membre de la Commission

1. Le PRÉSIDENT fait savoir que, par une lettre qu'il lui a adressée, en date du 19 juin 1981, M. Tsuruoka a présenté sa démission de ses fonctions de membre de la Commission. A sa séance privée du 7 juillet suivant, la Commission a pris acte avec regret de cette démission. Par une lettre du 10 juillet, le Président a informé M. Tsuruoka et le Secrétaire général de l'ONU de la décision de la Commission.
2. A sa séance privée du 7 juillet 1981, la Commission a élu M. Díaz González président du Comité de rédaction en remplacement de M. Tsuruoka.

Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (*suite**) [A/CN.4/338 et Add.1 à 4, A/CN.4/345 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (*suite*)

- ARTICLE 20 (Etat nouvellement indépendant),
ARTICLE 21 (Unification d'Etats),
ARTICLE 22 (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat), *et*
ARTICLE 23 (Dissolution d'un Etat)

3. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner les articles 20 à 23, qui sont ainsi libellés :

Article 20. - Etat nouvellement indépendant

1. Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant, aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant, à moins qu'un accord entre l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur n'en dispose autrement au vu du lien entre la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur liée à son activité dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat nouvellement indépendant.

2. L'accord mentionné au paragraphe 1 ne doit pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles, ni son exécution mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant.

Article 21. - Unification d'Etats

1. Lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, les dettes d'Etat des Etats prédécesseurs passent à l'Etat successeur.

2. Sans préjudice de la disposition du paragraphe 1, l'Etat successeur peut, conformément à son droit interne, attribuer la totalité ou une partie quelconque des dettes d'Etat des Etats prédécesseurs à ses parties composantes.

Article 22. - Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent et forment un Etat, et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement, la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur dans une proportion équitable, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes.

2. Le paragraphe 1 s'applique lorsqu'une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat.

Article 23. - Dissolution d'un Etat

Lorsqu'un Etat prédécesseur se dissout et cesse d'exister et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats, et à moins que les Etats successeurs n'en conviennent autrement, la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à chaque Etat successeur dans une proportion équitable, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes.

4. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle que l'article 20 vise la succession d'Etats dans l'hypothèse de la décolonisation. Il a fait l'objet d'observations écrites et orales contradictoires. Pour certains, cet article est en effet insuffisant et devrait se prononcer plus catégoriquement en faveur de la non-transmissibilité de quelque dette que ce soit à l'Etat nouvellement indépendant. Pour d'autres, au contraire, la même disposition ne fait pas suffisamment place à la nécessité de mettre à la charge de l'Etat nouvellement indépendant certaines dettes qui ont été contractées au profit de l'ancien territoire.

5. Cette appréciation partagée d'un même article semble confirmer que la disposition examinée réalise un certain équilibre et constitue bien une formule de compromis. Aussi le Rapporteur spécial souhaite-t-il que la Commission n'en modifie pas la teneur.

6. L'article 20 pose d'abord, au paragraphe 1, le principe du non-passage des dettes à l'Etat nouvellement indépendant, ce qui devrait satisfaire quiconque estime que cet Etat a suffisamment souffert de la colonisation et ne doit pas être chargé des dettes contractées par l'Etat colonisateur. Il ménage néanmoins la possibilité d'un passage par l'effet d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, à la condition que passent seules à l'Etat nouvellement indépendant les dettes qui ont bénéficié au territoire devenu le sien. Le paragraphe 2 précise ensuite que l'accord doit être conforme au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles, et que son exécution ne doit pas mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat successeur.

7. Le Rapporteur spécial juge la formulation adoptée en première lecture pleinement satisfaisante. Il considère néanmoins qu'il serait possible d'ajouter à la fin du paragraphe 2 la formule mentionnée au paragraphe 207 de son treizième rapport (A/CN.4/345 et Add.1 à 3), suggérée par un représentant à la Sixième Commission, afin de préciser que l'accord ne doit pas compromettre le développement normal de l'Etat nouvellement indépendant par un endettement excessif. Le Rapporteur spécial est prêt à accepter un tel ajout - sans, toutefois, insister sur ce point personnellement.

* Reprise des débats de la 1675^e séance.

8. M. Bedjaoui dit que les auteurs d'observations écrites ou orales qui considèrent que l'article 20 adopté en première lecture est excessif ne l'ont pas convaincu par leurs arguments. Il relève en particulier qu'ils semblent confondre les dettes d'Etat qui passent à l'Etat successeur et les dettes locales ou localisées. L'article 20 ne prohibe nullement la mise à la charge de l'Etat successeur de cette dernière catégorie de dettes. Il convient toutefois de souligner que les dettes contractées initialement par l'Etat prédécesseur sont sans rapport avec la dette locale, qui a pu, elle, être contractée directement par une entreprise ou une collectivité locale du territoire et qui reste évidemment à la charge du territoire, de même que les dettes d'Etat dont le territoire a tiré profit.

9. L'article 21 soulève, en raison de son paragraphe 2, les mêmes problèmes que l'article 12¹. On peut en effet se demander si la matière visée par cette disposition se situe toujours dans le cadre de la succession d'Etats, puisque, par hypothèse, la succession est déjà intervenue, la répartition de la charge de la dette par l'Etat successeur entre ses parties composantes relevant du droit interne dudit Etat.

10. En fait, le paragraphe 2 de l'article 21 a été conçu comme un moyen de protéger les créanciers de l'Etat et de leur indiquer qui est leur débiteur. D'aucuns ont cependant estimé que ce but n'était pas atteint, car le paragraphe 2 semble autoriser l'Etat successeur à décider de changer le débiteur de la dette, ce qui crée une grande confusion pour les créanciers. Bien qu'il ait proposé, au paragraphe 213 de son rapport, de supprimer le paragraphe 2 de l'article, le Rapporteur spécial hésite toutefois sur ce point. Le paragraphe 1 pose le principe du passage des dettes d'Etat des Etats prédécesseurs à l'Etat successeur, et le paragraphe 2 prévoit qu'une seconde opération juridique peut intervenir, qui est la répartition des dettes en vertu du droit interne de l'Etat successeur. Ayant conscience que l'on peut y voir une complication aussi bien qu'une protection pour les créanciers, le Rapporteur spécial laisse à la Commission le soin de décider du maintien ou de la suppression de ce paragraphe 2.

11. Au sujet des articles 22 et 23, qui visent, respectivement, l'hypothèse de la séparation et celle de la dissolution, le Rapporteur spécial recommande à la Commission de s'en tenir à la considération qui l'a toujours guidée, à savoir que le passage de la dette ou sa répartition doit s'opérer dans des proportions équitables entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, dans le cas de l'article 22, ou entre les Etats successeurs, dans le cas de l'article 23. Une telle solution ne peut évidemment être obtenue que si l'on tient dûment compte de toutes les circonstances pertinentes pour déterminer ce qui est équitable.

12. L'économie générale des articles 21 à 23 n'a pas été remise en cause par les observations écrites ou orales qui ont été formulées. On a seulement fait observer que le libellé retenu par la Commission risquait de permettre une interprétation de ces dispositions contraire aux intentions de la Commission. En effet, en prévoyant

expressément la possibilité d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur (art. 22) ou entre les Etats successeurs (art. 23), dérogeant au principe général de dévolution posé dans chaque article, on risque de donner l'impression que cet accord peut contrevenir à la règle de la répartition équitable des dettes. Telle n'est évidemment pas l'intention de la Commission – encore qu'on puisse imaginer, dans le cas d'une séparation, que l'Etat prédécesseur accepte de garder à sa charge l'ensemble des dettes d'Etat, moyennant une contrepartie accordée par l'Etat successeur. Une telle opération suppose bien entendu un accord entre les Etats qui, pris individuellement, peut sembler inéquitable, alors qu'il réalise cependant une équité réelle si l'on prend en considération l'ensemble des modalités de la succession.

13. Certains se sont demandé s'il ne serait pas plus clair de supprimer toute référence à la possibilité d'un accord, puisque aussi bien un accord est en fait indispensable en matière de succession d'Etats. Dès lors, la mention expresse d'un accord éventuel ne serait pas absolument nécessaire. Pour le Rapporteur spécial, les articles 22 et 23 sont parfaitement clairs. Il pourrait néanmoins accepter que la mention de la possibilité d'un accord soit supprimée, et il s'en remet au Comité de rédaction pour décider si des changements s'imposent.

14. M. NJENGA, se référant au projet d'article 20, dit qu'au paragraphe 2 l'addition de la disposition selon laquelle l'application de l'accord visé au paragraphe 1 ne doit pas compromettre, par un endettement excessif, le développement normal de l'Etat nouvellement indépendant, représenterait une nette amélioration.

15. Le paragraphe 2 du projet d'article 21 pourrait être supprimé sans inconvénient, car il traite d'une question qui relève uniquement du droit interne de l'Etat nouvellement indépendant. Par ailleurs, cette disposition risque de compromettre les droits du créancier, lequel ne doit pas avoir à rechercher quelle est la partie composante du nouvel Etat qui est tenu d'une dette à son égard.

16. Se référant aux articles 22 et 23, M. Njenga dit que les expressions « à moins que l'Etat prédécesseur n'en conviennent autrement » et « à moins que les Etats successeurs n'en conviennent autrement » lui paraissent manquer de clarté et pouvoir être interprétées comme signifiant que les Etats intéressés peuvent convenir d'une répartition inéquitable des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur qui passent à l'Etat successeur. Ces deux clauses lui paraissent donc devoir être supprimées.

17. M. OUCHAKOV rappelle qu'il a toujours été partisan d'un libellé abrégé de l'article 20 ainsi conçu :

« Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant, aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant. »

Il n'a toutefois jamais insisté pour que cette formule soit adoptée, attendu que les autres membres de la Commission, et principalement ceux qui sont originaires de pays développés, ont toujours souhaité que l'article mentionne la possibilité d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. M. Ouchakov pense néanmoins que cette mention n'ajoute rien, car il va de soi qu'un accord peut toujours être conclu si telle est la volonté de l'Etat nouvellement indépendant.

¹ Pour texte, voir 1661^e séance, par. 95.

18. Au sujet de l'article 21, M. Ouchakov rappelle de même qu'il a toujours été hostile au paragraphe 2, source de difficultés lourdes de dangers pour les créanciers. Selon l'article 12 du projet, disposition symétrique de l'article 21, la répartition des biens d'Etat après la succession d'Etats est une affaire purement interne pour l'Etat successeur, qui peut attribuer librement les biens d'Etat sans que les tiers soient aucunement concernés. Au contraire, dans le cas des dettes d'Etat, la partie composante à qui l'Etat successeur attribue une dette peut n'être pas sujet du droit international — s'il s'agit, par exemple, d'une province ou d'une ville. Dès lors, le créancier ne peut plus s'adresser à son débiteur pour obtenir le paiement, alors que c'est en fait à l'Etat successeur qu'il appartient de régler lui-même toutes les questions concernant la dette d'Etat qui lui est passée. Le paragraphe 2 de l'article 21 peut donc susciter des difficultés considérables malgré la présence de la clause « sans préjudice de la disposition du paragraphe 1 ».

19. Enfin, l'article 23 soulève une question de forme, et il serait préférable que le membre de phrase principal soit rédigé comme suit : « ... la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe aux Etats successeurs dans des proportions équitables... ».

20. M. CALLE Y CALLE est d'avis que si le projet d'article 20 a fait l'objet de la part de la Sixième Commission d'observations moins nombreuses en 1980 qu'en 1979, c'est que le libellé proposé en 1980 était plus généralement acceptable. En ce qui concerne le paragraphe 2, il peut en accepter le présent libellé, qui énonce un principe juste, compatible avec l'objectif de l'établissement d'un nouvel ordre économique international équitable. A son avis, la disposition énoncée dans ce paragraphe doit être conservée, d'autant plus qu'une disposition analogue figure dans le projet d'article 11², relatif au passage des biens d'Etat. Si quelques colonies, peu nombreuses, ont joui d'une autonomie financière, si bien qu'il était facile d'identifier l'origine et la nature des dettes d'Etat, ce n'était pas là la règle générale. En revanche, il est arrivé fréquemment que l'Etat prédécesseur cherche à transférer la lourde charge des dettes à l'Etat nouvellement indépendant.

21. Le présent libellé des projets d'articles 22 et 23 devrait être conservé, y compris, dans l'intérêt de la clarté, la référence expresse à la possibilité pour les Etats intéressés de conclure tout autre accord.

22. M. ALDRICH croit comprendre que le paragraphe 2 de l'article 20 est une disposition interprétative de la volonté de l'Etat prédécesseur qui est destinée à apporter des assurances à l'Etat nouvellement indépendant. Cependant, il ne voit pas en quoi la référence à la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles intéresse la question des dettes d'Etat. Cette référence devrait être supprimée, car elle ne présente, dans le contexte, aucune utilité.

23. M. Aldrich souscrit aux observations faites par M. Ouchakov au sujet du paragraphe 2 de l'article 21 et de l'article 23. A son avis, ce sont toutefois là des questions qui pourraient être examinées par le Comité de rédaction.

24. Sir Francis VALLAT signale, à la suite des observations de M. Aldrich, que le libellé du projet d'article 20 est le résultat d'un compromis qui a été très soigneusement élaboré par la Commission. En conséquence, même si le résultat peut ne pas paraître entièrement satisfaisant, il faut se montrer très circonspect avant d'en retrancher ou d'y ajouter quoi que ce soit.

25. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) constate que l'ensemble des membres de la Commission considère l'article 20 comme un compromis et accepte de n'y apporter aucun changement fondamental. Deux observations ont cependant été faites au sujet du paragraphe 2.

26. M. Njenga a proposé de tenir compte des souhaits exprimés à la Sixième Commission de l'Assemblée générale et de compléter cette disposition par une référence à la nécessité de ne pas alourdir le fardeau financier de l'Etat successeur en lui imposant le passage d'une dette excessive. La formulation proposée par le Rapporteur spécial dans son rapport (A/CN.4/345 et Add.1 à 3, par. 207) a donc reçu l'appui d'un membre de la Commission, et il incombera au Comité de rédaction d'en polir éventuellement le libellé.

27. On a proposé, par ailleurs, de supprimer la référence au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles, proposition que le Rapporteur spécial ne peut accepter, et qui constituerait une véritable mutilation du texte adopté en première lecture. On peut, certes, considérer que la mention de ce principe est sans rapport nécessaire avec le problème de la dette. Dans la réalité, il y a cependant lieu de craindre que l'ancienne puissance administrante n'impose à l'Etat nouvellement indépendant un accord léonin autorisé par le seul rapport des forces en présence. Le paragraphe 2 de l'article 20 aurait alors pour effet de priver un tel accord de toute validité. Le Rapporteur spécial estime, en effet, que le champ d'application de la notion d'autonomie de la volonté doit être limité en matière de succession d'Etats. Il souligne que l'ONU parle plus volontiers de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses ressources naturelles que de la souveraineté de l'Etat. Logiquement, il s'ensuit que le peuple peut exiger de l'Etat qu'il rende compte de sa gestion des ressources naturelles. La Commission se trouve là en présence d'un développement progressif du droit international. Sous cet aspect, la question de la souveraineté sur les ressources naturelles a un lien évident avec la succession aux dettes d'Etat, puisque la puissance administrante pourrait assez aisément imposer à l'Etat nouvellement indépendant un accord défavorable pour lui.

28. Le Rapporteur spécial prie donc la Commission de maintenir tel quel le texte du paragraphe 2 de l'article 20 adopté en première lecture. Si une décision contraire était prise, il réaffirmerait sa position initiale, exprimée aussi par M. Ouchakov, et demanderait que l'ensemble de l'article soit modifié, et se borne à énoncer la règle de l'intransmissibilité absolue de toute dette, quelle qu'elle soit. Il rappelle que lui-même n'a accepté de renoncer à ce principe que par esprit de compromis, en contrepartie de la mention, au paragraphe 2, du principe de la souveraineté permanente des peuples sur leurs ressources naturelles, qui fait désormais partie du *ius cogens*.

² *Idem*, par. 59.

29. Au sujet de l'article 21, le Rapporteur spécial note avec satisfaction que deux membres ont relevé que le paragraphe 2 de cette disposition ne règle pas tous les problèmes. Cette disposition visait initialement à protéger les intérêts des créanciers, mais elle se révèle être une arme à double tranchant, comme l'ont noté M. Ouchakov et M. Aldrich. Par conséquent, la Commission pourrait prier le Comité de rédaction de revoir le paragraphe 2, et de le supprimer purement et simplement s'il n'estime pas possible de rédiger une disposition susceptible de lever toutes les craintes.

30. Deux observations ont aussi été formulées au sujet des articles 22 et 23. M. Njenga a demandé qu'une plus grande attention soit accordée à la proposition faite au sein de la Sixième Commission de supprimer la mention de l'accord entre l'Etat prédécesseur et les Etats successeurs, pour éviter de donner l'impression que cet article autorise une dérogation au principe d'un accord équitable. Le Comité de rédaction devra réfléchir à cette suggestion, en tenant compte du fait qu'un accord individuellement inéquitable peut se situer dans le cadre de relations globalement équitables.

31. M. Aldrich et M. Ouchakov ont formulé, sur le libellé même de l'article, des observations pertinentes, auxquelles le nouveau texte proposé par M. Ouchakov permettrait, semble-t-il, de répondre.

32. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer les articles 20, 21 et 23 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*³.

ARTICLE G (Portée des articles de la présente partie [Archives d'Etat]) et

ARTICLE A (Archives d'Etat)

33. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter la partie du projet d'articles intitulée « Archives d'Etat », et plus particulièrement les articles G (A/CN.4/345 et Add.1 à 3, par. 223) et A, qui sont ainsi libellés :

Article G. - Portée des articles de la présente partie

Les articles de la présente partie s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en matière d'archives d'Etat.

Article A. - Archives d'Etat

Aux fins des présents articles, les « archives d'Etat » s'entendent d'un ensemble de documents de toute nature qui, à la date de la succession d'Etats, appartenaient à l'Etat prédécesseur conformément à son droit interne et étaient conservés par lui en cette qualité d'archives d'Etat.

34. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que la première question à trancher est celle de la place, dans le projet, des articles consacrés aux archives d'Etat. Comme les archives d'Etat constituent une catégorie de biens d'Etat, mais possèdent des caractéristiques propres qui confèrent une nature spécifique aux contentieux qu'elles provoquent, la partie qui leur est consacrée devrait suivre immédiatement la partie relative aux biens d'Etat. On peut dès lors se demander si les règles particulières concernant les archives d'Etat leur sont seules applicables ou s'il est possible, pour résoudre un

contentieux archivistique, de se référer aussi, au besoin, aux règles relatives aux biens d'Etat. Si tel était le cas, les articles ayant trait aux archives d'Etat ne devraient évidemment pas entrer en contradiction avec ceux qui concernent les biens d'Etat. Dans tous les cas, il faudra, à un moment ou à un autre, établir une liaison entre les dispositions concernant les archives d'Etat et celles qui concernent les biens d'Etat.

35. En plus des articles A à F adoptés par la Commission en première lecture⁴, le Rapporteur spécial propose cinq articles généraux, les articles G à K (A/CN.4/345 et Add.1 à 3, par. 223, 249, 251, 255 et 256), qui doivent précéder les articles de fond déjà adoptés et annoncer en quelque sorte les règles qui s'y trouvent énoncées.

36. Le projet d'article G, qui précise la portée des articles relatifs aux archives d'Etat, s'inspire des articles 4⁵ et 15⁶, lesquels précisent la portée des articles de la partie relative aux biens d'Etat et des articles de la partie relative aux dettes d'Etat, respectivement. Ces trois articles remplissent donc le même rôle, mais l'article G appelle l'établissement d'un lien avec la partie relative aux biens d'Etat. A cet effet, il pourrait être complété par une disposition ainsi conçue :

« L'application des articles de la présente partie aux effets de la succession d'Etats en matière d'archives d'Etat ne préjuge pas et n'exclut pas l'application, le cas échéant, à cette matière des articles de la partie relative aux biens d'Etat. » (A/CN.4/345 et Add.1 à 3, par. 223.)

37. L'article A, qui contient une définition de l'expression « archives d'Etat », conditionne toute l'économie des articles suivants. Cette définition, que la Commission a considérée comme tout à fait provisoire lorsqu'elle l'a adoptée en première lecture, a été l'objet de la part des gouvernements de nombreuses observations orales et écrites, dont certaines manquent de clarté et ne sont guère susceptibles d'aider la Commission à améliorer le texte de l'article.

38. A la Sixième Commission, en 1979, certains représentants se sont interrogés sur le sens du mot « documents ». Pour la Commission, ce terme, et plus encore l'expression « documents de toute nature », doit être pris dans un sens large. D'autres représentants ont exprimé l'espoir que les archives d'Etat soient définies en fonction de critères internationaux, de manière que leur définition ne soit pas prisonnière du droit interne des Etats. On s'est aussi demandé si l'expression « documents de toute nature » couvrirait les œuvres d'art. A ce propos, on a fait observer qu'en Afrique certains documents revêtaient la forme d'œuvres d'art. Sur ce point, le Rapporteur spécial précise que la définition à l'examen n'exclut nullement les œuvres d'art considérées comme des archives par le droit interne d'un Etat. D'autres représentants encore ont considéré que la définition envisagée serait une source de confusion, et qu'il fallait y faire une distinction entre les archives nécessaires à l'administration quotidienne de l'Etat et l'ensemble des collections ayant une valeur culturelle. Enfin, d'aucuns ont jugé qu'une définition

⁴ Voir 1658^e séance, note 3.

⁵ Pour texte, voir 1660^e séance, par. 17.

⁶ *Idem*, 1671^e séance, par. 1.

³ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 112, 113, 114 et 115.

énumérative serait préférable à une définition vague. En 1980, les observations que la définition a suscitées à la Sixième Commission ont été à peu près les mêmes qu'en 1979. Il a été proposé de modifier radicalement la définition et de l'élargir de manière à couvrir l'ensemble des documents appartenant à un Etat, quelle que soit leur nature ou leur ancienneté.

39. Parmi les observations écrites des gouvernements, qui sont résumées dans le rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/345 et Add.1 à 3, par. 235 et suiv.), il y a lieu de mettre l'accent sur celles du Gouvernement autrichien (A/CN.4/338/Add.3), qui considère que les règles relatives aux archives d'Etat ne peuvent être que supplétives, l'accord entre Etat prédécesseur et Etat successeur étant absolument déterminant. Le Rapporteur spécial souscrit à ce point de vue, mais il ne peut pas suivre le Gouvernement autrichien lorsque celui-ci en conclut que les articles sur les archives d'Etat devraient être supprimés, à l'exclusion de la disposition relative aux Etats nouvellement indépendants, car ils n'ajouteraient guère à l'ensemble du projet.

40. Analysant le texte de l'article A adopté par la Commission en première lecture, le Rapporteur spécial souligne que la définition des archives d'Etat contient deux conditions cumulatives : d'une part, l'appartenance des archives à l'Etat prédécesseur doit être déterminée par référence au droit interne de cet Etat et, d'autre part, les archives doivent avoir été conservées par l'Etat prédécesseur en leur qualité d'archives d'Etat. Il ne paraît pas possible d'éviter de se référer au droit interne, faute d'un critère relevant du droit international. D'ailleurs, les représentants qui ont souhaité une définition internationale des archives d'Etat n'ont pas suggéré de tels critères. De plus, il est à noter que l'expression « biens d'Etat » a aussi été définie par rapport au droit interne de l'Etat prédécesseur, à l'article 5⁷, et qu'il est souhaitable qu'une similitude soit maintenue à cet égard entre l'article 5 et l'article A.

41. En revanche, le Rapporteur spécial hésite à maintenir la seconde condition. Si la Commission a prévu cette condition, c'est pour éviter que l'Etat prédécesseur ne soustraie l'essentiel des documents publics d'origine récente (les archives « vivantes ») à l'application des articles du projet pour la simple raison que son droit interne ne les qualifie pas d'archives d'Etat. En effet, dans certains pays, ces archives vivantes ne sont considérées comme des archives d'Etat qu'après un certain temps. Cependant, cette condition risque en définitive d'aller à l'encontre du but recherché, car elle permet précisément d'exclure les archives vivantes de la succession en retardant le moment où celles-ci seront considérées comme archives d'Etat. En conséquence, mieux vaudrait peut-être la supprimer.

42. Une autre raison milite en faveur de sa suppression. Il se peut qu'un Etat prédécesseur confie à un Etat ou à une institution étrangère, en dépôt prolongé ou pour une exposition itinérante d'assez longue durée, des archives culturelles ou historiques d'une grande valeur. En cas de succession d'Etats, peut-on considérer que ces archives sont conservées par l'Etat prédécesseur, alors qu'elles ne se trouvent plus sur son territoire ? Dans le

vocabulaire archivistique, la notion de conservation n'implique pas une idée de localisation, du moins en français, mais il est loin d'être certain que l'article A serait interprété dans cette optique. Enfin, si cette seconde condition était supprimée, il en résulterait un parallélisme plus étroit entre la définition des archives d'Etat et la définition des biens d'Etat qui figure à l'article 5.

43. La Commission devrait se garder d'énumérer, à l'article A, les différentes archives rentrant dans la définition, car cette énumération ne pourrait pas être complète, et les nombreux exemples donnés par la Commission dans le commentaire de l'article la rendent superflue. Tout au plus les membres de la Commission pourraient-ils réfléchir encore à l'opportunité de l'expression « ensemble de documents de toute nature », qui fait plutôt penser à une collection de documents qu'à la totalité des documents d'un Etat. Cette expression risque d'écarter de la succession des documents individualisés, n'ayant pas de lien entre eux. Peut-être serait-il préférable de supprimer les mots « d'un ensemble ».

44. Le Rapporteur spécial ne voit pas la nécessité de faire une distinction, à l'article A, entre les archives administratives et les archives à caractère culturel ou historique, étant donné que la définition doit garder une portée très générale.

45. Quant à la question des œuvres d'art, elle dépend de la définition que chaque législation interne donne des archives d'Etat. Dans certains pays, il se peut qu'un message ait été transmis au travers d'œuvres d'art, comme des enluminures ou des manuscrits précieux et anciens, et que celles-ci soient considérées comme des archives d'Etat par le droit interne. Si tel n'est pas le cas, les œuvres d'art ne sont pas pour autant exclues de la succession, car elles entrent alors dans la catégorie des biens d'Etat.

46. M. OUCHAKOV est d'avis que la partie du projet relative aux archives d'Etat doit suivre celle qui concerne les biens d'Etat.

47. En ce qui concerne l'article G, et pour assurer un lien entre les parties du projet concernant respectivement les archives d'Etat et les biens d'Etat, il conviendrait peut-être de faire suivre le texte de cette disposition des mots « comme parties composantes des biens d'Etat ». Ainsi, il n'y aurait plus à craindre que la définition des archives d'Etat soit trop étroite. En effet, si certaines archives n'étaient pas considérées comme archives d'Etat selon le droit interne d'un Etat, les règles relatives aux biens d'Etat leur seraient applicables.

48. La définition figurant à l'article A paraît en conséquence satisfaisante à M. Ouchakov, qui juge préférable de ne pas essayer de l'améliorer, de crainte de la rendre obscure. Pour lui, le mot « ensemble » vise manifestement la totalité des documents, et ne renferme aucune idée de collection. Le texte de l'article A pourrait cependant être davantage aligné sur celui de l'article 5. A cet effet, les mots « appartenant à l'Etat prédécesseur conformément à son droit interne » devraient être remplacés par « et conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur, appartenant à cet Etat ».

49. M. NJENGA, se référant à l'article A, dit que le terme anglais « collection » implique selon lui un ensem-

⁷ *Idem*, 1660^e séance, par. 17.

ble de documents systématiquement réunis et numérotés, et conservés dans le bâtiment des archives nationales. Or, il ressort du rapport du Rapporteur spécial et de sa présentation orale de l'article A que la définition donnée dans cet article recouvre une notion beaucoup plus large – incluant, par exemple, les objets d'art ou les commentaires de lois anciennes. Il faudrait donc, à son avis, trouver un autre libellé.

50. La même critique s'applique à la notion de conservation. Dans le pays de M. Njenga, comme dans beaucoup d'autres, les archives « vivantes » nécessaires à l'administration de tous les jours – comme les titres de propriété foncière, les cartes contemporaines et les actes de mariage et de naissance – sont gardées dans différents services administratifs, et non parmi les archives d'Etat. Ces documents ne seraient pas couverts par l'article si l'on maintenait le membre de phrase « et étaient conservés par lui en cette qualité d'archives d'Etat ». Il faudrait donc supprimer la référence à la conservation des documents, ou remplacer le membre de phrase susmentionné par : « et étaient considérés par lui comme des archives d'Etat ».

51. Les Etats nouvellement indépendants éprouvent parfois de grandes difficultés à obtenir les archives vivantes, qui tendent à disparaître parce qu'aux yeux de l'administration précédente elles sont délicates, ou parce qu'un fonctionnaire a décidé de les garder à des fins de recherche, par exemple, ou encore parce qu'elles ont été simplement détruites. M. Njenga propose donc que le Comité de rédaction examine attentivement l'article afin de s'assurer que l'intention de la Commission est clairement exprimée.

52. M. YANKOV pense, lui aussi, que les articles sur les archives d'Etat devraient suivre immédiatement les articles relatifs aux biens d'Etat. Cela contribuerait, du reste, à dissiper certaines difficultés de définition en ce qui concerne les objets d'art.

53. Il considère également que le Comité de rédaction devrait envisager de modifier l'article G de manière à établir un lien entre les archives et les biens d'Etat.

54. Le mot « collection », employé dans la version anglaise de l'article A, soulève des difficultés pour M. Yankov. Une « collection » est pour lui quelque chose qui forme un tout, un ensemble dont les éléments présentent entre eux un lien du point de vue de l'époque, par exemple, ou de tout autre point de vue. Le mot « collection » pourrait être supprimé sans inconvénient, d'autant plus que l'article se réfère au droit interne.

55. M. Yankov estime, en outre, que le membre de phrase « et étaient conservés par lui en cette qualité d'archives d'Etat » ne peut pas être maintenu tel quel. Dans certains pays, un service particulier est chargé des archives d'Etat. Dans le cas de la Bulgarie, c'est une institution relativement autonome, avec un domaine de compétence strictement délimité ; elle ne détient pas les documents qui sont d'usage courant. Afin d'éviter des difficultés d'interprétation et des conflits de lois, on pourrait donc, soit supprimer le membre de phrase en question, soit le remplacer par une autre formulation. Cela mis à part, M. Yankov peut accepter le texte de l'article A.

56. M. ŠAHOVIĆ exprime l'espoir que le Comité de rédaction, lorsqu'il examinera les articles G et A, ne

perdra pas de vue les raisons qui ont conduit à la formulation adoptée par la Commission en première lecture. En particulier, il faudrait se garder de donner des archives d'Etat une définition si large que la spécificité de ces archives n'apparaisse plus.

57. M. VEROSTA dit qu'il n'a rien contre l'idée de préciser, à l'article G, que les archives d'Etat sont des biens d'Etat, mais il craint que cette précision et le renvoi à d'autres articles ne soient la cause de difficultés d'application.

58. Pour ce qui est de l'article A, il approuve le libellé proposé par M. Ouchakov, mais insiste sur la nécessité de maintenir la condition énoncée dans le dernier membre de phrase de cette disposition.

59. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial), résumant le débat, constate que les membres de la Commission sont d'accord pour que les articles relatifs aux archives d'Etat fassent immédiatement suite à ceux qui concernent les biens d'Etat.

60. La formule proposée par M. Ouchakov pour compléter l'article G paraît au Rapporteur spécial meilleure et plus simple que celle qu'il a lui-même proposée. Contrairement à M. Verosta, M. Bedjaoui estime qu'il est indispensable d'établir un lien entre les archives d'Etat et les biens d'Etat.

61. En ce qui concerne l'article A, le Rapporteur spécial persiste à penser qu'il faut renoncer au mot « ensemble », qui implique une idée de collection (d'ailleurs, il a été traduit par « collection » dans la version anglaise de cet article). Quant à la deuxième condition énoncée dans l'article A, il semble ressortir du débat qu'elle devrait être supprimée. Dans certains pays, la notion d'archives d'Etat est très restrictive : elle ne s'applique qu'à une collection ancienne, conservée par une institution autonome, dans des locaux individualisés. Si cette condition était maintenue, elle pourrait donner l'impression que seules les archives de ce genre font l'objet d'une succession d'Etats, à l'exclusion des archives vivantes qui peuvent se trouver dans d'autres institutions. De plus, la notion de conservation risquerait aussi d'être interprétée restrictivement.

62. Quant au parallélisme qu'il convient de maintenir entre l'article A et l'article 5, cela ne devrait pas présenter de difficultés pour le Comité de rédaction.

63. Sir Francis VALLAT est, lui aussi, d'avis que les articles consacrés aux archives devraient suivre immédiatement les articles relatifs aux biens d'Etat.

64. Il faut cependant veiller à ce que, à propos du même document, il ne puisse y avoir conflit entre l'application des articles relatifs aux biens d'Etat en général et l'application des articles concernant les archives d'Etat. Or, sir Francis craint que certaines des suggestions faites n'aient précisément cet effet. Les articles relatifs aux archives d'Etat ont pour but de réserver à ces archives un traitement particulier en raison de leur caractère particulier. Il ne faut pas perdre de vue ce but, non plus que le caractère particulier des archives d'Etat.

65. Pour sir Francis, il aurait été préférable de n'examiner la définition des archives d'Etat qu'après avoir décidé du contenu des autres articles.

66. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) estime que rien n'empêche la Commission de renvoyer les articles G et A au Comité de rédaction, en se réservant d'y revenir après avoir examiné d'autres articles relatifs aux archives d'Etat.

67. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer les articles G et A au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

La séance est levée à 13 h 10.

⁸ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1694^e séance, par. 29 et 30 et par. 32 et 33.

1689^e SÉANCE

Lundi 13 juillet 1981, à 15 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Diaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitskul, M. Tabibi, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (*suite*) [A/CN.4/338 et Add.1 à 4, A/CN.4/345 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : DEUXIÈME LECTURE (*suite*)

ARTICLE H (Droits de l'Etat successeur sur les archives d'Etat qui lui passent),

ARTICLE I (Date du passage des archives d'Etat),

ARTICLE J (Passage des archives d'Etat sans compensation), *et*

ARTICLE K (Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les archives d'Etat d'un Etat tiers)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les articles H, I, J et K (A/CN.4/345 et Add.1 à 3, par. 249, 251, 255 et 256), qui sont ainsi libellés :

Article H. – Droits de l'Etat successeur sur les archives d'Etat qui lui passent

Une succession d'Etats comporte l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance de ceux de l'Etat successeur sur les archives d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la présente partie.

Article I. – Date du passage des archives d'Etat

A moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, la date du passage des archives d'Etat est celle de la succession d'Etats.

Article J. – Passage des archives d'Etat sans compensation

Sous réserve des dispositions des articles de la présente partie et à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, le passage des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur s'opère sans compensation.

Article K. – Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les archives d'Etat d'un Etat tiers

Une succession d'Etats n'affecte pas en tant que telle les archives d'Etat qui, à la date de la succession d'Etats, sont situées sur le territoire de l'Etat prédécesseur et qui, à cette date, appartiennent à un Etat tiers conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur.

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) précise que les articles H à K s'inspirent étroitement des articles correspondants du projet relatifs aux biens d'Etat.

3. L'article H, qui est calqué sur l'article 6¹, relatif aux droits de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent, énonce le principe suivant lequel les archives d'Etat qui passent à l'Etat successeur, en cas de succession d'Etats, emportent extinction des droits de l'Etat prédécesseur sur ces archives et naissance de droits correspondants pour l'Etat successeur. Ce principe est valable même si le transfert matériel n'a pas lieu immédiatement après la date de la succession.

4. On peut se demander si l'Etat successeur qui reçoit des copies d'archives possède des droits sur elles, et s'il conviendrait de compléter l'article H par une clause sauvegardant les droits qu'il peut ainsi posséder.

5. L'article I est la réplique de l'article 7², relatif à la date du passage des biens d'Etat. La date du passage des archives d'Etat, comme celle du passage des biens d'Etat, est celle de la succession d'Etats, à moins qu'il n'en soit convenu autrement par les Etats intéressés. Ce principe ressort de la pratique des Etats, qui fournit de nombreux exemples de traités prévoyant la remise « immédiate » des archives d'Etat ou leur transfert « sans délai ». En fait, il faut parfois fixer des délais pour la remise des archives d'Etat, afin de pouvoir en faire l'inventaire ou de pouvoir procéder à des opérations de reproduction, mais le principe est que le passage des archives d'Etat a lieu à la date de la succession d'Etats. Dès lors, lorsque des archives d'Etat tardent à être transmises à l'Etat successeur et que se produit une seconde succession d'Etats qui intéresse l'Etat prédécesseur, il est important de savoir que ces archives sont exclues de la seconde succession.

6. L'article J, qui correspond à l'article 8³, énonce le principe du passage gratuit ou sans compensation des archives d'Etat. Ce principe est bien établi par la pratique des Etats, et il est implicitement confirmé par les articles suivants, qui précisent que les copies d'archives sont faites aux frais de l'Etat demandeur.

7. Quant à l'article K, il est la réplique de l'article 9⁴, relatif à l'absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers. Appliqué aux archives d'Etat, ce principe couvre notamment deux hypothèses : celle où

¹ Pour texte, voir 1660^e séance, par. 64.

² *Idem*, par. 70.

³ *Idem*, par. 77.

⁴ *Idem*, 1661^e séance, par. 1.