

ÉTUDE

*Les grands principes internationaux concernant les migrations des archives**

Jean-Pierre Wallot

*L*e colloque, au cours duquel a été présentée une première version de ce texte, évoquait le patient tissage, au cours des siècles, des réseaux capillaires qui ont provigné et irrigué les échanges de personnes, d'idées, de valeurs, de symboles, de marchandises, d'informations de toute nature. Ce commerce a graduellement branché le «village global», selon l'expression de Marshall McLuhan. Il a enrichi les patrimoines diversifiés, les mémoires nationales et régionales qui, en interconnexion, constituent la «mémoire du monde». L'un de ces canaux privilégiés de civilisation s'incarne dans l'écrit au sens le plus général du terme. La notion de l'écrit englobe aujourd'hui des réalités aussi diverses que, par exemple, les anciens papyrus, les manuscrits enluminés et savamment recopiés du Moyen Âge, les imprimés les plus variés, les archives écrites et même celles sur d'autres supports.

Ces archives, elles ont émergé organiquement des actions et des transactions plus ou moins conscientes, plus ou moins délibérées des États, des administrations diverses, des organisations et des personnes dans le cours normal de leurs activités. Elles reflètent le contexte où s'effectue la prise de décision, les responsabilités, les objectifs, les idéaux, les valeurs, les symboles et les mentalités des acteurs sociaux, ainsi que l'architecture de droits, de contraintes, d'obligations et d'institutions de toutes sortes qui encadrent la vie en société. Au-delà de leur valeur historique et patrimoniale, elles revêtent aussi une valeur probatoire et un rôle de témoignage qui étaye les droits des uns et des autres, assure l'imputabilité des décideurs et la transparence du processus décisionnel, toutes des conditions indispensables à l'instauration et au

* Cet article est une version remaniée d'une communication présentée au Colloque international sur la migration de l'écrit, Roanne, France, 1^{er} et 2 octobre 1996.

maintien de la démocratie. Enfin, leur valeur administrative affermit la continuité des institutions et des personnes dans la conduite de leurs affaires.

Preuves, témoignages et instruments de continuité, trois caractéristiques propres aux archives que l'on tend à négliger au profit du concept plus flou de «patrimoine» qui embrasse tout aussi bien le patrimoine physique que symbolique, immeuble et meuble: édifices, monuments et sites historiques, musées et objets d'art ou d'ethnologie, écrits au sens le plus large, etc.

Dans le cas des archives, les migrations évoquent moins l'interfécondation intellectuelle que les spoliations, les déplacements et les destructions en temps d'occupation, de guerre extérieure ou intérieure, résultant soit de combats soit de gestes délibérés destinés à biffer les droits et les identités communautaires; ou encore les vols, les exportations illicites, les tensions entre anciennes métropoles et leurs colonies qui ont accédé à l'indépendance et exigent *leurs* archives. Encore aujourd'hui, hélas, malgré de larges consensus qui se sont élaborés peu à peu dans la communauté archivistique internationale, les intérêts des États, l'assimilation des archives au seul patrimoine culturel, l'orgueil national et certains mythes récents ont bloqué l'émergence d'un cadre international adéquat susceptible de contribuer à la résolution des contentieux en matière d'archives!

Après un bref survol de l'évolution des principes et des pratiques internationales avant la Seconde Guerre mondiale, puis de 1945 à nos jours, nous esquisserons la position la plus récente du Conseil international des archives (CIA) en la matière, en dégagant les principaux principes et les pratiques qui recueillent un appui quasi unanime dans les milieux professionnels en vue du règlement des contentieux.

PRINCIPES ET PRATIQUES INTERNATIONALES AVANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE

À cause de leur valeur administrative, probatoire et informative, de tous temps, les archives ont attiré les convoitises lors de conflits entre États ou groupes divers, lors de périodes d'occupation par des forces armées étrangères, lors de la dissolution d'États existants ou de la formation de nouveaux. La destruction, le vol ou encore le déplacement d'archives pour alimenter les services de renseignements jalonnent l'histoire des derniers siècles. Faut-il mentionner les pillages et les destructions durant la guerre de Trente Ans ou la *razzia* des archives entreprise par Napoléon, mais heureusement jamais menée à terme, pour réaliser son rêve babylonien de constituer un dépôt central des archives de toute l'Europe. Seulement pour le XX^e siècle, l'enquête récente réalisée par le CIA dans le cadre du programme Mémoire du Monde de l'UNESCO, égrène une longue liste macabre de désastres naturels et de destructions ou de pillages délibérés qui se sont poursuivis encore avec les sacs récents au Koweït et dans l'ex-Yougoslavie². L'IFLA (International Federation of Library Associations and Institutions) a dressé un palmarès aussi sombre pour les collections de bibliothèques.

Malgré l'absence d'instruments juridiques de validité générale, une pratique diplomatique en matière de contentieux archivistiques s'est instaurée progressivement dès le début du XVII^e siècle³, surtout à compter du Traité de Westphalie. Avec l'appui financier de l'UNESCO, le Conseil international des archives (CIA) a compulsé une liste

de plus de deux cents traités, conventions, actes, ententes et autres instruments juridiques portant sur la cession et le transfert d'archives, entre 1601 et 1977⁴. Il en ressort que du XVII^e siècle jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, les traités bilatéraux qui mettaient fin aux conflits armés mentionnaient généralement le sort des archives: la valeur probatoire et administrative de ces dernières imposait, en effet, aux parties impliquées de résoudre les contentieux de façon à ce que les États puissent continuer à gouverner.

De façon générale, les pratiques en cours durant ces siècles permettent de discerner un certain nombre de règles de base, qu'énonce ainsi la position la plus récente du CIA:

- i) tout traité relatif au changement de souveraineté sur un territoire comportait des clauses prévoyant des remises ou échanges d'archives;
- ii) les listes des archives à transférer ou copier en vertu de tels traités étaient établies par accord particulier entre les deux parties;
- iii) les documents nécessaires à la conduite des affaires courantes et à la continuité de l'administration étaient remis dans presque tous les cas, en original ou en copie, par l'État prédécesseur à l'État successeur;
- iv) les archives saisies et déplacées pendant les hostilités étaient restituées après le retour de la paix;
- v) les archives des autorités militaires provisoires d'occupation restaient la propriété des puissances occupantes (CIA 1995).

Au tournant du XX^e siècle, la communauté internationale s'est intéressée plus activement à la préparation de conventions liant les parties. On ne saurait énumérer ici tous ces efforts. Quelques mentions suffiront. Ainsi, la IV^e Convention de La Haye sur les lois et coutumes de la guerre sur terre (1907) soutient à l'article 56 que «toute saisie, destruction ou dégradation intentionnelle de semblables établissements [incluant ceux consacrés aux arts et aux sciences, «même appartenant à l'État»], de monuments historiques, d'œuvres d'art et de science, est interdite⁵...» En ce qui a trait à la saisie d'archives en temps de guerre ou après une guerre, elle ne saurait intervenir que pour des objectifs limités: la recherche de renseignements militaires, les opérations militaires ou la bonne marche d'un gouvernement militaire. Même dans ce cas, selon la Convention, les archives devraient demeurer sur place et être traitées comme propriété privée, même quand elles appartiennent à une municipalité ou à un État⁶. Cette convention, comme celle de 1899 auparavant, poussait les États en désaccord à l'arbitrage. Toutes deux introduisaient la notion de protection légale de ce que l'on appelle aujourd'hui les «biens culturels» ou le «patrimoine culturel».

Ces conventions se révélèrent inopérantes au cours de la Première Guerre mondiale, compte tenu de l'évolution des armements sur terre et de la guerre aérienne. La Conférence de paix, puis la Conférence sur le désarmement de Washington en 1921-1922 et les commissions qui en émanèrent, se penchèrent sur ces questions. On maçonna par exemple des notions comme la «zone de protection» autour des monuments et l'inspection internationale. Le Traité de Washington de 1935 («Pacte de Roerich»), signé par les membres de l'Union pan-américaine, prévoyait la protection de toutes les institutions consacrées à la science, aux arts, à l'éducation et à la culture, considérées

comme «zones neutres». La Société des Nations, de concert avec l'Institut international de coopération intellectuelle et l'Office international des musées, présenta en 1938 un projet de convention pour la protection des bâtiments historiques et des œuvres d'art en temps de guerre, qui tenait compte également des impératifs militaires. Cependant, la guerre éclata en septembre 1939 au moment où les consultations se poursuivaient encore (Järvinen 1995).

De 1945 à nos jours

La pratique traditionnelle en matière de dévolution et de restitution d'archives s'évanouit abruptement durant et après la Seconde Guerre mondiale. Des quantités phénoménales d'archives furent anéanties par les combats ou pillées et déplacées au cours des flux et reflux des armées pour des raisons diverses: espionnage et recherche de renseignements, stratégie militaire, poursuites des criminels de guerre, conflits idéologiques, intérêt et orgueil nationaux, émergence de la notion d'«archives-trophées-de-guerre», etc., facteurs auxquels se combina parfois la prétention de mieux garantir ainsi la recherche historique. Ce fouillis résultant des râfles successives d'archives par les belligérants sur pratiquement tous les continents, à divers moments⁷, se trouverait encore aggravé par un formidable mouvement de décolonisation et de naissance de nouvelles nations, par la dissolution d'États fédérés ou non, par exemple l'ex-URSS, la Tchécoslovaquie et l'ex-Yougoslavie, et par le remembrement de divers «morceaux» en de nouvelles entités internationales. D'où l'immense difficulté de régler les contentieux archivistiques, compte tenu des intérêts, des idéologies, des conflits et parfois de l'acceptation tacite par certains de la notion de pillage en compensation des dommages de guerre.

Certes, après la guerre, les relations entre anciens belligérants se sont peu à peu normalisées. Mais aucun traité de paix n'a été conclu avec la principale puissance vaincue en 1945. Le rapatriement des archives butinées durant les hostilités n'a pas suscité d'effort systématique. De même en est-il dans le cas de l'émergence d'une centaine d'États souverains au cours du processus de décolonisation: on chercherait en vain des instruments spécifiques relatifs à la dévolution des archives. D'où l'accumulation sans précédent de problèmes irrésolus en cette matière et la persistance d'un vide juridique pernicieux qui semble entériner tacitement des pratiques contraires à celles qui prévalaient auparavant (Kecskeméti 1977).

Pourtant, à de multiples occasions, des efforts ont été tentés. Ainsi, les Alliés ont modifié leur stratégie de bombardement de l'Allemagne au cours de 1942. Ils rattachèrent des experts en monuments, en arts et en archives à leurs forces armées. En 1943 et 1944, le général Eisenhower ordonna de sauvegarder le plus possible le patrimoine culturel en Italie et en France. En janvier 1943, de Londres, les Alliés condamnèrent formellement les expropriations pratiquées par l'ennemi et déclarèrent non avenus de tels transferts de propriété. À la fin de la guerre, la Charte du Tribunal militaire de Nuremberg prévoyait la punition des atteintes au patrimoine culturel, alors que les clauses de traités de paix pourvoyaient à la rétrocession d'œuvres d'art pillées, mais aussi à celle des archives historiques (Järvinen 1995, 3).

Après la Seconde Guerre mondiale, l'Organisation des Nations Unies, qui succédait à la Société des Nations, s'est dotée d'agences spécialisées, dont l'UNESCO. Et même

si le mot archives ne figure pas dans l'Acte constitutif de l'UNESCO, celle-ci s'en est préoccupée dès sa première conférence générale en 1946. Elle a aussi enclenché le processus qui a mené à la création du CIA en 1948.

À compter de ce moment, l'UNESCO, en concertation avec un grand nombre de pays-membres et d'organisations internationales non gouvernementales (OING), dont le CIA, mitonne et endosse une série de résolutions pour la protection du patrimoine culturel qui débouchent sur la Quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles, et de leurs biens meubles et immeubles ainsi que ceux de l'État (1949), et surtout sur la Convention de La Haye de 1954.

La Convention de La Haye recherche la sauvegarde, en temps de guerre, des biens culturels, meubles ou immeubles, y compris les archives, qui «présentent une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples» (préambule). La définition de «biens culturels», dans l'article 1, inclut les archives, à la fois comme dépôts d'archives et comme fonds d'archives. L'article 3 stipule que les «Parties contractantes s'engagent à préparer, dès le temps de paix, la sauvegarde des biens culturels situés sur leur propre territoire contre les effets prévisibles d'un conflit armé» ainsi qu'à respecter «les biens culturels situés tant sur leur propre territoire que sur celui des autres [...] Parties contractantes» en s'abstenant de tout acte d'hostilité et en interdisant tout acte de vol, de pillage, de détournement ou de vandalisme à l'égard de ces biens (art. 4). Toutefois, l'article 4.2 énonce une réserve importante: des dérogations sont possibles «dans les cas où une nécessité militaire [l']exige...». Protection des biens culturels signifie ici sauvegarde et respect. D'où l'accent sur les mesures à prendre, dès le temps de paix, pour éduquer la population, les mouvements de résistance et les forces armées, pour identifier les biens culturels, voire créer des refuges pour les abriter en cas de conflit armé, pour les inscrire sur un Régistre international des biens culturels «sous protection générale» (art. 9)⁸.

À la fin d'avril 1994, seulement 84 pays ont signé cette Convention entrée en vigueur en 1956. Par conséquent, on ne peut l'appliquer universellement et elle n'engage que les seuls États signataires. Au surplus, elle se limite à la protection des biens culturels en temps de guerre. Elle n'aborde nullement les problèmes de la restitution ou de la rétrocession des archives et autres biens culturels déplacés. Enfin, elle n'est pas rétroactive.

La Convention de 1954 stimulerait cependant les débats au cours des décennies subséquentes. Ainsi, en 1961, la VI^e Conférence internationale de la Table ronde des archives (Varsovie, 1961) vota une série de résolutions à l'effet qu'on devrait faire appel à l'avis d'archivistes compétents au moment des discussions des clauses relatives aux archives dans les traités internationaux; que les archives «sont un bien culturel parmi les plus précieux de chaque nation et que chacune des nations a le droit de posséder ses propres archives»; qu'enfin, les institutions archivistiques et les archivistes du monde entier devraient prendre toutes les mesures utiles «pour remettre à leurs propriétaires légitimes les fonds et les documents qui ont été déplacés au cours de la Seconde Guerre mondiale» (DAF 1963, 146). Ainsi se trouvait abordée de front la question de la rétrocession des archives «déplacées».

La pression issue du grand mouvement de décolonisation accula l'UNESCO à s'impliquer directement dans la question des contentieux en matière de biens culturels, notamment en ce qui a trait à leur vol et à leur exportation illicite. Elle élaborait et approuva la Convention de 1970 visant à défendre et à empêcher l'importation, l'exportation et le transfert illicites de propriété des biens culturels. Puis, en 1974, la Conférence générale de l'UNESCO convia les États membres «à examiner favorablement la possibilité de transférer, dans le cadre d'accords bilatéraux [donc, en suivant la pratique établie depuis plusieurs siècles], des documents provenant d'archives constituées sur le territoire d'autres pays ou se rapportant à leur histoire». En outre, elle invita le Directeur général de l'UNESCO à envisager la possibilité d'une étude détaillée de ces transferts (résolution 4.212)⁹. Le Directeur général acquiesça à cette dernière proposition.

L'UNESCO procéda d'abord à une consultation d'un groupe d'experts, puis à une enquête préliminaire, menée par le CIA, sur les différents aspects de la question¹⁰. Pour sa part, le Secrétaire général du CIA, Charles Kecskeméti, prépara un rapport dans le cadre de cette enquête de l'UNESCO, rapport qui servit également de base aux discussions de la Table ronde de Cagliari (1977). Celles-ci firent avancer la réflexion en ces matières (Kecskeméti 1977)¹¹. Bon nombre de représentants de pays en développement y énoncèrent leurs points de vue. Enfin, le Secrétariat de l'UNESCO organisa une deuxième consultation d'experts en mars 1978. Le Rapport du Directeur général, à la 20^e session de la Conférence générale de l'UNESCO (1978), reprit l'essentiel du texte de Charles Kecskeméti et synthétisa les conclusions de ces études et de ces débats¹².

Dans son rapport, le Directeur général constate d'abord que les archives forment «une part essentielle du patrimoine de toute communauté nationale», s'avèrent indispensables «au développement d'une conscience et d'une identité nationales» et «font partie intégrante des biens culturels des États». D'ailleurs, les définitions antérieures de biens culturels incluent les archives. Toutefois, on doit leur reconnaître un statut officiel et juridique différent de celui de la plupart des types de biens culturels.

En effet,

[les] archives, créées à l'origine pour l'accomplissement d'opérations administratives, constituent également la preuve de ces opérations. À la fois en tant que preuves et en tant qu'éléments d'information, elles sont indispensables à la continuité de toutes les tâches administratives qui sont du ressort de l'État [...] elles témoignent des événements vécus [...] conservent aussi la trace et assurent la sauvegarde des droits et des intérêts de l'État et des particuliers. Elles constituent ainsi des titres juridiques et des preuves irremplaçables, essentiels pour garantir la continuité de l'exercice des fonctions qui incombent aux pouvoirs publics (CIA 1980, par. 9, p. 133).

Le rapport cite encore la Commission du droit international de l'Assemblée générale des Nations Unies qui caractérise ainsi ce statut particulier des archives:

... si l'on peut concevoir un État sans marine de guerre par exemple, on ne saurait en revanche l'imaginer sans monnaie, sans trésor, sans fonds et sans archives [qui constituent] les biens d'État les plus essentiels et les plus communément répandus, au point que l'on peut affirmer qu'ils tiennent à l'existence même de l'État¹³.

Moyen indispensable d'administration d'une collectivité, les archives appuient la gestion de l'État, recèlent «les replis de l'histoire de l'humanité», servent à la fois le chercheur et l'administrateur, représentent donc «un patrimoine et un bien public

dont l'État assure généralement l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité» (CIA 1980, par. 11, p. 134), un «bien domanial, qui tient à la souveraineté fondamentale de l'État lui-même» (par. 12, p. 134). Ces précisions, pour capitales qu'elles soient, s'estomperont rapidement en quelques années.

Après une mention des archives privées et des archives publiques, le rapport reprend les pistes tracées par Charles Kecskeméti et établit une typologie des contentieux en matière d'archives. Ceux-ci surgissent habituellement dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes: (a) changement de souveraineté sur un territoire donné, sans création d'un nouvel État; (b) transferts opérés pendant des guerres ou à la suite d'occupations militaires; (c) création d'États nouveaux suite à l'éclatement d'entités politiques antérieures; (d) impacts de la colonisation et de la décolonisation (avec la nécessité d'examiner alors les archives créées et conservées dans les pays métropolitains; celles générées dans les colonies et transférées dans d'autres colonies; celles d'une administration coloniale produites dans l'ancienne colonie et emportées dans la métropole au moment de l'indépendance; celles d'une administration coloniale régionale se rapportant à plusieurs États devenus indépendants; celles créées dans les colonies pendant l'administration métropolitaine et héritées par un État successeur devenu indépendant) (par. 15, p. 135).

À partir de l'analyse de plus de 200 traités, conventions, etc., le rapport constate une grande diversité dans les politiques et les procédures suivies en ce qui a trait à l'accès aux dossiers courants et aux archives ainsi qu'à leur transfert. Il regrette l'inexistence de politiques et de procédures relatives à «la dévolution d'archives aux nouveaux États créés grâce à la décolonisation» (par. 16, p. 135). Au surplus, aux problèmes de propriété des archives se conjuguent ceux de leur accès.

Compte tenu du caractère patrimonial des archives «en tant que biens d'État», liés à la souveraineté même de l'État, les problèmes «liés à la propriété et au transfert d'archives d'État sont essentiellement de nature juridique. Il convient donc de les résoudre essentiellement par la voie de **négociations et d'accords bilatéraux et multilatéraux** entre les États intéressés», en tenant compte des législations et des procédures spécifiques aux États impliqués (par. 19, 20 et 21, p. 136-137)¹⁴.

Puis, le rapport énonce une série de principes et de pratiques devant régir le règlement des contentieux archivistiques. 1) D'abord, la **souveraineté rétroactive** étendrait rétroactivement le statut juridique des nouveaux États à la période antérieure à leur indépendance, surtout dans les cas de décolonisation ou de création de nouveaux États. 2) Le principe archivistique fondamental **de la provenance ou du respect de l'intégrité des fonds d'archives** signifie que «toutes les archives constituées par une autorité administrative doivent être conservées en tant qu'entité unique, indivise et organique, confiée à la garde de cette autorité ou de son successeur légalement désigné. Le respect de ce principe est indispensable à la préservation de l'intégrité et de la valeur des archives en tant que titres, en tant que preuves et en tant que témoignages, à la fois juridiques et historiques» (par. 23, p. 137)¹⁵. 3) Le principe de **pertinence fonctionnelle** avalise le transfert des archives nécessaires à la continuité administrative et à l'exercice des pouvoirs, des responsabilités et des compétences transférés à un nouvel État. 4) Dans le cas de deux ou de plusieurs États successeurs, le patrimoine archivistique ne peut être morcelé, mais doit être considéré comme **patrimoine**

commun. 5) Le rapport réitère le **droit à la continuité historique**: «...toute collectivité nationale a le droit d'assumer son identité telle qu'elle s'est formée au cours de son histoire», d'où la nécessité de garantir l'accès aux archives. 6) Enfin, le rapport insiste sur la **coopération et la compréhension internationales** indispensables à la résolution des problèmes relatifs aux transferts d'archives (accords bilatéraux et multilatéraux) (par. 22 à 28, p. 137-139).

En conclusion, le rapport ébauche un programme d'action en cinq points: le recensement des sources et la création d'une base de données relatives aux sources (étude de faisabilité); l'établissement et la publication de modèles de conventions et d'accords; la mise en œuvre d'un projet pilote sur une expérience concrète de règlement; la création d'un Fonds de microfilmage (étude de faisabilité); enfin la mise en place d'infrastructures en matière d'archives. Trois de ces cinq recommandations ont été réalisées, du moins en partie: la compilation d'ententes-modèle; la préparation de guides sur les sources historiques à l'étranger; le projet international de microfilmage (Kecskeméti et Van Haar 1981; Borsa 1981; Pieyns 1981)¹⁶.

Ce rapport comportait donc nombre de clés pour la résolution des contentieux. Il s'inspirait des travaux d'archivistes professionnels. La lumière apparaissait au bout du tunnel: l'arsenal conceptuel et pratique était disponible pour des avancées rapides dans la résolution des contentieux archivistiques. Malheureusement, la Conférence des Nations Unies sur la succession des États en ce qui a trait aux biens, aux archives et aux dettes d'État opta pour une approche diamétralement opposée à celle de l'UNESCO: confrontation idéologique, liée au contexte international et à la politique; abandon des principes archivistiques et absence de consultation des archivistes. La Convention de Vienne (1983) qui en résulta ne récolta que quelques signatures, à peine une dizaine en dix ans, et s'avère donc morte à toute fin utile¹⁷.

À la demande de plusieurs gouvernements, dont le gouvernement français, le CIA rassembla un groupe d'experts pour formuler un Avis professionnel sur l'utilité et la pertinence de la Convention de Vienne dans le règlement des contentieux archivistiques¹⁸. L'avis conclut que cette Convention «ne constitue pas une base adéquate pour régler les successions d'États en matière d'archives» (par. 1.4). Il contraste les divisions à propos de cette Convention avec l'unanimité qui a accueilli le rapport du Directeur général de l'UNESCO et les principes qu'il recelait. La proposition de la Convention à l'effet de transférer, dans le cas de succession d'États entre deux États signataires, des archives d'État conformément aux définitions avancées dans la Convention, «méconnaît autant la nature même des archives que la raison d'être d'une Convention internationale sur la succession d'États en matière d'archives». En effet, en vertu de toutes les lois d'archives en vigueur, un transfert d'archives de l'État ne peut intervenir qu'avec «un instrument juridique spécial, dûment approuvé par les autorités compétentes des États concernées et énumérant spécifiquement et nominativement les fonds, les sous-séries (et parfois les documents) qui passeront d'un État à un autre» (par. 2.1.1 et 2.1.2).

Tout État membre des Nations Unies peut, dans le cadre d'une convention internationale, accepter l'obligation de conclure un accord spécial portant sur le passage d'archives d'État en cas de succession d'États. En revanche, il est peu vraisemblable que les États ayant une législation archivistique soient en mesure d'adhérer à une convention qui prescrit le passage de parties d'archives d'État sans accord spécial (par. 2.1.2).

L'avis insiste qu'il faut établir, «d'un commun accord», la liste nominative des fonds, sous-séries et documents à transférer en originaux ou en copies (par. 2.1.3). Au surplus, un des objectifs de la Convention devrait consister à «intégrer dans le droit international le principe de la conclusion d'accords pour régler la dévolution des archives en cas de succession d'États», accords devant se conformer à des principes et à des critères déterminés dans la Convention. (par. 2.1.3 et 2.1.4). Comme l'a souligné plus récemment Charles Kecskeméti, il faut d'abord et avant tout rétablir la pratique de négocier le transfert des archives entre États prédécesseurs et États successeurs, les critères et les méthodes ne constituant que des moyens pour atteindre cette fin (Kecskeméti 1994b, 2-3).

L'avis des experts rembarre le principe de la Convention relatif à la «pertinence territoriale», «parce qu'incompatible avec le principe du respect des fonds et inapplicable en raison de son ambiguïté», la propriété des archives devant être établie «uniquement par leur provenance» (par. 2.2). Il propose une définition conforme aux principes archivistiques. Puis, il tente de cerner le concept, trop vague dans la Convention, d'«archives ayant appartenu au territoire». Il réitère que les États signataires d'une entente devront respecter «dans la mesure du possible, le principe du respect de l'intégrité des fonds d'archives» (par. 2.4). L'avis renvoie également au concept de patrimoine commun, indispensable dans certains cas. Il invite enfin les États à «se référer, lors de négociations bilatérales ou plurilatérales, au rapport du Directeur général de l'UNESCO» (par. 3.2).

L'absence de consensus sur la Convention de Vienne (consensus qui existait pourtant sur la position de l'UNESCO et les résolutions du CIA qui, malheureusement, ne pouvaient se substituer à une véritable Convention) a contribué involontairement à l'enracinement de mythes et à la création d'obstacles supplémentaires au règlement des contentieux. Cette Convention existe sur papier, ce qui a gelé trop de situations. Il faudrait la renégocier, mais à deux conditions: le recours à l'expertise archivistique¹⁹ et la séparation de l'aspect archivistique des autres volets (biens et dettes) de la Convention de Vienne. En attendant, il faut réprouver les prétentions qui ont pris racine ici et là (droit à garder des archives «capturées» durant une guerre et devenues butin de guerre (position actuelle de la Douma russe), etc.). Toutefois, il ne faudrait pas oublier que bon nombre de pays, notamment les États-Unis, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, l'Autriche, la Hongrie, la Pologne, voire la Russie, ont restitué des archives saisies en temps de guerre ou créées à l'époque coloniale. La France elle-même a poursuivi un important programme de microfilmage des archives relatives à ses anciennes colonies (Auer 1995, 4-6; Phillips 1995)²⁰.

Les ambiguïtés introduites à la suite de ce vide juridique *de facto* ont amené le Conseil international des archives à s'interroger à certaines des dispositions de la Convention Unidroit de 1995 relative aux biens culturels volés ou illégalement exportés²¹. Ainsi, dans son avis du 20 avril 1995, le Conseil exprime «de vives réserves [...] en ce qui concerne son application aux archives publiques». En effet, la majorité des contentieux sur les archives «concernent les relations entre les États, à la suite d'événements tels que guerres, changements de frontières ou décolonisation, et relèvent par conséquent du droit international public et non du droit privé». Or, le projet «semble peu adapté à la nature particulière des archives publiques». Et l'avis de rappeler un

certain nombre de réalités incontournables: «la valeur primaire initiale [...] d'ordre probatoire» des archives publiques «pendant une durée de temps très longue»; l'existence de législations imposant des «versements obligatoires des administrations publiques vers les services d'archives». Il ne s'agit donc pas de collections, mais bien de fonds organiques dont il faut respecter l'intégrité. D'où l'insistance du CIA sur le caractère inaliénable et imprescriptible que décerne les États à leurs propres archives, à la différence des œuvres d'art, de pièces de collections, etc.²². Ces principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité se retrouvent également dans «La position de la communauté archivistique sur le règlement des contentieux» d'avril 1995.

POSITION ACTUELLE DU CIA

On l'a vu, les efforts n'ont pas manqué pour tenter de régler les contentieux archivistiques entre États depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Aussi récemment qu'en 1991, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait une résolution recommandant la restitution des biens culturels aliénés aux pays d'origine (Auer 1995, 2). La même année, le Parlement européen, dans l'une de ses résolutions, se rangeait du côté de la position UNESCO-CIA: notion de patrimoine commun, compétence des États-membres en la matière, donc nécessité d'accords bilatéraux ou multilatéraux, droit d'accès et de copie, constitution d'une banque de données communes, demande de publication d'un répertoire des accords culturels et des traités d'indépendance mentionnant la restitution des archives²³. Sans parler du projet de Convention Unidroit de 1995, déjà soulevé au paragraphe précédent.

Malgré tout, la communauté internationale se trouve confrontée à un vide juridique. Certes, d'aucuns opinent que l'interdiction d'agresser le patrimoine culturel fait partie du contexte juridique international: de telles attaques constitueraient des crimes de guerre (Järvinen 1995, 6). Mais en réalité, trop de gouvernements semblent s'accommoder de ce vide juridique. Trop de contentieux se sont accumulés, soit qu'ils remontent à la Seconde Guerre mondiale, soit qu'ils sont liés au processus subséquent de la décolonisation ou encore à la dissolution d'anciens États et à des guerres civiles. On ne peut que constater l'absence de consensus sur des lignes de conduite à suivre pour procéder au règlement de ces contentieux, voire sur les définitions et les principes mêmes.

Voilà pourquoi le CIA, à la XXX^e Conférence internationale de la Table ronde des archives (Thessaloniki, octobre 1994) et dans une prise de position émanant de cette Table ronde et entérinée par le Conseil exécutif en avril 1995, a tenté de synthétiser les points fondamentaux qui doivent régir le règlement de tels conflits.

- 1) D'abord, le Conseil affirme qu'il est temps de liquider les contentieux dont certains remontent à une cinquantaine d'années, en se fondant sur une **approche pragmatique**, flexible, validée par l'expérience passée.
- 2) Cette approche doit renouer avec la «pratique traditionnelle de régler les contentieux par voie de **négociation** entre les parties concernées» - ce qui, compte tenu de la complexité d'un grand nombre de ces conflits, nécessite une **concertation internationale** à l'échelle mondiale et régionale (Oldenhague 1994, 13). Celle-ci permettrait d'établir une typologie des liti-

ges, un cadre conceptuel et des principes acceptables à tous, tout en tenant compte de la réglementation internationale en matière de circulation et de restitution des biens culturels. Une telle action internationale, à laquelle le CIA collaborerait étroitement, déboucherait normalement sur une nouvelle convention internationale, opératoire celle-là. Quoi qu'il en soit et au-delà des principes et concepts, les litiges particuliers ne se régleront que d'un commun accord, **dans un esprit d'équité et de respect mutuel.**

- 3) Toute action efficace doit aussi s'inspirer d'un certain nombre de **concepts et de principes** de base. Et en premier lieu, le «droit de chaque nation à sa **continuité historique**», rappel de positions antérieures de l'UNESCO et du Conseil.
- 4) Le Conseil rappelle l'**inaliénabilité et l'imprescriptibilité des archives publiques**, ce qui signifie qu'un transfert de propriété de documents publics, notamment en cas de succession d'États, ne peut intervenir «que par un acte législatif ou de valeur législative de l'État qui les avait constitués».
- 5) Les archives ne sont pas des pièces de collection, mais des ensembles organiques accumulés suite au fonctionnement des institutions d'origine. Par conséquent, il convient de respecter le principe de la **provenance et du respect de l'intégrité des fonds d'archives**. Cette doctrine exclut le démembrement de fonds ou l'acquisition par une institution d'archives de fonds qui ne relèveraient pas de sa juridiction.
- 6) Dans le cas de successions partagées entre plusieurs États successeurs, les fonds doivent être intégrés à l'un des États, mais dans un contexte de reconnaissance du **droit d'accès et du droit de reproduction** pour les autres États impliqués - reprise ici de la notion de **patrimoine commun** développée dans les travaux antérieurs de l'UNESCO et du CIA.
- 7) La Conférence de la Table ronde invite le Conseil à travailler avec les organisations intergouvernementales compétentes pour que leurs États-membres **soutiennent l'effort non gouvernemental** en faveur du règlement des contentieux et la reconstitution du patrimoine historique de chaque nation. Elle incite également à la relance du **programme international de microfilmage** et à l'établissement d'un véritable contrôle intellectuel sur les archives de ce type - l'identification des archives déplacées étant un préalable à toute action qui les concerne (CIA 1995).

CONCLUSION

Après cinquante ans de vide juridique et d'efforts généreux, mais infructueux, pour la résolution des contentieux archivistiques qui se multiplient avec le temps, il nous faut maintenant débusquer des voies de résolution réalistes et efficaces. Les principes et les pratiques qui ont fait leurs preuves, les archivistes les connaissent. On les appliquait d'ailleurs assez volontiers depuis le XVII^e siècle jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Leur abandon, puis la tentative avortée d'adopter une convention qui englobe les archives sans prendre en compte leurs caractéristiques propres²⁴, la décolonisation et, plus récemment, la dissolution de pays fédéraux (tels la Tchécoslovaquie, l'URSS et

la Yougoslavie), le désir croissant des nations en développement de mieux connaître leur histoire, tout concourt à une recherche urgente de solutions réalistes. Celles-ci s'inspireront du passé, mais aussi des concepts et des principes élaborés dans les années 1970 et 1980 par la communauté archivistique au sein du CIA et en concertation avec l'UNESCO. Sans consensus international, pas de convention qui tienne, pas «d'écrits» déplacés ou volés, nous entendons ici pas d'archives, qui puissent réintégrer le point le plus logique de provenance (Oldenhague 1994, 7 et suiv.).

Peut-être conviendrait-il de constituer un comité international des archives déplacées selon le modèle du comité formé par l'UNESCO pour la restitution des biens culturels. Quoi qu'il en soit, il y a consensus dans la communauté archivistique. Il lui reste à percoler jusqu'aux gouvernements et aux organisations intergouvernementales. Ce constat semble également celui de l'UNESCO qui a prévu dans le budget du PGI (Programme général d'information) pour les années 1996-1997, un appui financier aux efforts en vue de dégager une entente internationale en matière de contentieux archivistiques ainsi qu'à l'établissement de lignes directrices pour la sauvegarde du matériel d'archives et de bibliothèque en cas de conflits armés. Comme ces mots sont écrits, espérons qu'ils ne migreront pas trop vite...

Jean-Pierre Wallot

L'auteur est Archiviste national du Canada et Président d'honneur du Conseil international des Archives

NOTES

1. Sur la question complexe et controversée des migrations des archives, on pourra consulter, outre les études mentionnées dans cet article, les travaux suivants qui comprennent eux-mêmes de nombreuses indications bibliographiques: Bautier 1963; Boylan 1993; Evans et Kecskeméti 1994; Grimsted 1993; Jacob 1915; Kecskeméti 1985, 1992; Ketelaar 1995; Mounier 1986; O'Keefe et Prott 1984 et 1989; Roberts et Guelff 1982; Rousseau 1983; Schindler et Toman 1981; Toman 1994; UNESCO 1983.
2. Cette liste, constituée à la suite d'une vaste enquête du CIA menée par Joan Van Albada, vient d'être publiée dans *Archivum*, vol. 42, 1996.
3. Un des premiers traités contenant des stipulations relatives au transfert des archives est le Traité de Turin de 1601. Voir la liste de ces traités dans *Actes de la XVII^e Conférence internationale de la Table ronde des archives* (CIA 1980, 41-69). Toutefois, Robert-Henri Bautier traite des chartiers du Moyen Âge et remonte jusqu'au XII^e siècle dans sa présentation à la VI^e Conférence internationale de la Table ronde de Varsovie (Bautier 1963, 12 et suiv.).
4. Voir la liste mentionnée en note 3, présentée par Bernard Mahieu; aussi le rapport de Christian Gut (1980, 19-37); et Frank B. Evans (1994).
5. Les textes des diverses conventions citées sont accessibles au Secrétariat du Conseil international des archives dans un dossier constitué par le Comité sur les questions légales. Les autres citations de tels documents proviennent de la même source, sauf lorsqu'il y a indication contraire. Voir aussi UNESCO 1983 et les appendices de CIA 1980.

6. On trouvera un historique des diverses tentatives pour développer un droit international visant à protéger les archives dans Léopold Auer 1995.
7. C'est ainsi que des archives de pays alliés, saisies par les Allemands au cours de la guerre, furent reprises par d'autres alliés et se retrouvèrent en URSS, aux États-Unis, en Chine, etc. Il existe de nombreux textes sur les archives déplacées. On consultera avec profit les études récentes suivantes: Nicholas 1995 et Grimsted 1996.
8. Le chapitre III traite du transport de biens culturels sous protection spéciale; les chapitres IV et V, du respect dû au personnel affecté à la protection des biens culturels. Markku Järvinen a fait une exégèse détaillée du texte de la Convention (Järvinen 1995) encore que la Convention vaille la peine d'être lue en entier. Le texte se trouve dans UNESCO 1983.
9. On trouvera le texte de cette résolution dans CIA 1980, 107.
10. *Final Report of Consultation Group to Prepare a Report on the Possibility of Transferring Documents from Archives Constituted within the Territory of Other Countries*, Paris, 16-18 mars 1976 (CC-76/WS/9).
11. Il faudrait consulter également le rapport de Christian Gut (1980) et l'ensemble des délibérations de la Table ronde de Cagliari (CIA 1980).
12. *Rapport du Directeur général sur l'étude des problèmes relatifs aux transferts vers les pays d'origine des documents provenant d'archives constituées sur le territoire d'autres pays*, Paris, UNESCO, 1978. Le texte en est reproduit dans les *Actes* de la Table ronde de Cagliari (CIA 1980, 131-141). Ce rapport a été préparé par Frank Evans, des Archives nationales des États-Unis, alors détaché à l'UNESCO pour s'occuper du programme des archives. Il ne faut donc pas s'étonner que les positions avancées par le Directeur général concordent avec celles qu'avait énoncées Charles Kecskeméti.
13. *Huitième rapport sur la succession d'États dans les matières autres que les traités. Projet d'articles sur la succession aux biens d'États*, accompagné de commentaires, par Mohammed Bedjaoui, rapporteur spécial, document A/CN.4/292, en date du 8 avril 1976, p. 36.
14. Dans ce paragraphe comme dans le paragraphe qui suit, les caractères gras ne sont pas dans le texte original.
15. «Archives are, by their nature, indigenous in origin and usefulness. Their removal makes them practically useless for the purpose for which they were created and preserved.» (Statement by the Legal Division of the United States Office of Military Government for Germany, 17 mars 1947, cité dans Klaus Oldenhague 1994.
16. Le programme de microfilmage, malgré sa modicité par rapport aux espoirs d'origine, a fonctionné dans une certaine mesure. Des normes ont été édictées (voir par ex. Roper 1990). Une soixantaine de volumes portant sur les sources concernant l'histoire de l'Amérique latine, de l'Afrique, de l'Afrique du Nord, de l'Asie et de l'Océanie, ont été publiés à date par le CIA avec la collaboration de l'UNESCO.
17. *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État*, avril 1983 (jamais entrée en vigueur).
18. «Avis professionnel sur la troisième partie (articles 19 à 31) de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État», été 1983. On en trouve le texte en annexe de la communication de Charles Kecskeméti sur «Les activités de l'UNESCO et du CIA depuis 1976, partie I» (Kecskeméti 1994a). Kecskeméti y présente une excellente analyse de l'avis et de la Convention de Vienne.
19. Klaus Oldenhague insiste particulièrement sur ce point dans sa communication à la Table ronde de Thessaloniki (Oldenhague 1994, 7-8).
20. Klaus Oldenhague donne plusieurs exemples de telle rétrocessions (Oldenhague 1994, *passim*).

- 21 La Convention Unidroit, approuvée à Rome en 1995, traite de la restitution des objets volés. Le problème de cet instrument intergouvernemental, pour les archives, c'est qu'il ne distingue pas entre des œuvres d'art volées, par exemple, et les archives publiques. D'où l'intervention (infructueuse) du CIA pour faire déclarer l'inaliénabilité des documents publics, principe qui n'a pas été retenu pour les autres objets volés. Les problèmes les plus difficiles, aujourd'hui, ne surviennent pas lors de conflits armés classiques, mais plutôt au cours de guerres civiles, d'insurrections, de «nettoyages ethniques», d'actes de terrorisme, etc. Dans de tels cas, l'une des parties ou toutes les parties impliquées s'attaquent souvent aux archives et au patrimoine de façon systématique de façon à biffer la mémoire, les témoignages, les preuves et les droits de toute nature.
22. «Avis du Conseil international des archives relatif au projet de convention Unidroit», 20 avril 1995.
23. «Résolution sur le droit des peuples à être informés de leur histoire et à obtenir la restitution de leurs archives nationales», janvier 1991, *Journal officiel des Communautés européennes*, No C48/181, 25.2.91.
24. «... les archives sont une catégorie spéciale des biens culturels: les documents d'archives décrivent l'histoire d'un territoire, d'une nation, mais aussi les documents d'archives sont indispensables comme information pour les besoins administratifs, surtout comme information liée étroitement aux problèmes et affaires du temps présent.» (Järvinen 1995, 7) Voir aussi note 16.

BIBLIOGRAPHIE

- AUER, Léopold. 1995. Le statut des restitutions depuis 1945: succès et échecs. Communication à la XXXI^e Conférence internationale de la Table ronde des archives, Washington, septembre 1995. À paraître dans *Janus*.
- BAUTIER, Robert-Henri. 1963. Les archives et le droit international. In *Les archives dans la vie internationale: Actes de la sixième conférence internationale de la Table ronde des archives* [Varsovie, 1961]. Paris, Direction des archives de France, 11-56.
- BORSA, Ivan. 1981. *Étude sur la possibilité de créer un fonds d'aide en matière de microfilmage, financé et géré au niveau international, en vue de faciliter la solution des problèmes relatifs aux transferts internationaux d'archives et l'accès aux sources de l'histoire nationale localisées dans les archives étrangères*. Paris, UNESCO.
- BOYLAN, Patrick J. 1993. *Réexamen de la Convention sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (Convention de La Haye de 1954)*. Paris, UNESCO.
- CONSEIL INTERNATIONALE DES ARCHIVES (CIA). 1980. *Actes de la XVII^e Conférence internationale de la Table ronde des archives, Cagliari 1977*. Paris, CIA.

- CONSEIL INTERNATIONALE DES ARCHIVES (CIA). 1995. La position de la communauté archivistique sur le règlement des contentieux. Document de synthèse adopté par le Comité exécutif du CIA suite aux résolutions de la Table ronde de Thessaloniki, session de Guanzhou, 10-13 avril 1995. *Bulletin du CIA* 44 (juin): 12-13.
- DIRECTION DES ARCHIVES DE FRANCE (DAF). 1963. *Les archives dans la vie internationale: Actes de la sixième conférence internationale de la Table ronde des archives* [Varsovie, 1961]. Paris, Direction des archives de France.
- EVANS, Frank B. 1994. The Action by UNESCO and ICA since 1976: Part I. Communication à la XXX^e Conférence internationale de la Table ronde des archives, Thessaloniki, octobre, 1994. À paraître dans *Janus*.
- EVANS, Frank et Charles KECSKEMÉTI. 1994. Les contentieux archivistiques: les activités de l'UNESCO et du CIA depuis 1976. Communication à la XXX^e Conférence internationale de la Table ronde des archives, Thessaloniki, octobre. À paraître dans *Janus*.
- GRIMSTED, Patricia K. 1993. Archival Rossica/Sovietica Abroad: Provenance or Pertinence, Bibliographic and Descriptive Needs. *Cahiers du Monde russe et soviétique* 34, 3: S. 431-480.
- GRIMSTED, Patricia Kennedy. 1996. Displaced Archives on the Eastern Front: Restitution Problems from World War II and its Aftermath. *Janus* 2: 42-76. Version condensée de *Displaced Archives on the Eastern Front: Restitution Problems from World War II and its Aftermath*. Amsterdam, International Institute of Social History, 1995.
- GUT, Christian. 1980. Constitution et reconstitution des patrimoines archivistiques. 1980. In *Actes de la XVII^e Conférence internationale de la Table ronde des archives, Cagliari 1977*. Paris, CIA, 19-37.
- JACOB, Louis. 1915. *La clause de livraison des archives publiques dans les traités d'annexion*. Paris, Giard et Brière.
- JÄRVINEN, Markku. 1995. Convention de la Haye de 1954 de l'UNESCO... Communication à la XXXI^e Conférence internationale de la Table Ronde des archives, Washington, septembre. À paraître dans *Janus*.
- KECSKEMÉTI, Charles. 1977. *Les contentieux archivistiques: Étude préliminaire sur les principes et sur les critères à retenir lors des négociations*. Paris, UNESCO. Cette étude fondamentale est reproduite dans les *Actes de la XVII^e Conférence internationale de la Table ronde des archives, Cagliari, 1977*, 113-130.
- KECSKEMÉTI, Charles. 1985. Contested Records: the Legal Status of National Archives. *The UNESCO Courier* (février).
- KECSKEMÉTI, Charles. 1992. Displaced European Archives: Is it Time for a Post-War Settlement? *American Archivist* 55, 1: 132-140.
- KECSKEMÉTI, Charles. 1994a. Les activités de l'UNESCO et du CIA depuis 1976, partie I. Communication à la XXX^e Conférence internationale de la Table ronde des archives, Thessaloniki, octobre. À paraître dans *Janus*.

- KECSKEMÉTI, Charles. 1994b. Les activités de l'UNESCO et du CIA depuis 1976, partie II. Communication à la XXX^e Conférence internationale de la Table ronde des archives de Thessaloniki, octobre. À paraître dans *Janus*.
- KECSKEMÉTI, Charles et Evert VAN HAAR 1981. *Model Bilateral and Multilateral Agreements and Conventions Concerning the Transfer of Archives*. Paris.
- KETELAAR, Eric. 1995. Archivists in War. Communication à la XXXI^e Conférence internationale de la Table ronde des archives, Washington, septembre. À paraître dans *Janus*.
- MOUNIER, Jean. 1986. *Le Droit international de la succession d'États*. Bruxelles, Bruylaut.
- NICHOLAS, Lynn H. 1995. *The Rape of Europa*. New York, Vintage Books. Traduit en français sous le titre *Le pillage de l'Europe: les œuvres d'art volées par les nazis*, Paris, Seuil, 1995.
- O'KEEFE, Patrick, et Lyndel PROTT. 1984 et 1989. *Law and the Cultural Heritage*, Vol. 1 et 3. London, Butterworth.
- OLDENHAGUE, Klaus. 1994. Bilateral and Multilateral Cooperation for the Reconstitution of the Archival Heritage. Communication à la XXX^e Conférence internationale de la Table ronde des archives, Thessaloniki, octobre. À paraître dans *Janus*.
- PHILLIPS, Geraldine N. 1995. La duplication des archives avant leur restitution: coûts et avantages: l'expérience des États-Unis. Communication à la XXXI^e Conférence internationale de la Table ronde des archives, Washington, septembre. À paraître dans *Janus*.
- PIEYNS, Jean. 1981. *Essai de faisabilité d'une base de données consacrée aux sources d'histoire nationale conservées dans les pays étrangers*. Paris, UNESCO.
- ROBERTS, Adam, et Richard GUELFF, dir. 1982. *Documents on the Laws of War*. Oxford, Clarendon Press.
- ROPER, Michael. 1990. *Guidelines for the Preservation of Microforms*. Traduit en français par G. Weill, Paris, 1990.
- ROUSSEAU, Charles. 1983. *Le Droit des conflits armés*. Paris, A. Pedone.
- SCHINDLER, Dietrich et Jiri TOMAN, dir. 1981. *The Laws of the Armed Conflicts: A Collection of Conventions, Resolutions and Other Documents*. 2e éd. Alphen aan Rijn, sijthoff & Nordhoff.
- TOMAN, Jiri. 1994. *La protection des biens culturels en cas de conflit armé: commentaires de la Convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé ainsi que d'autres instruments de droit international relatifs à cette protection*. Paris, UNESCO.
- UNESCO 1983. *Conventions et recommandations relatives au patrimoine culturel*. Paris, UNESCO.