

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
GENERALE
E/CN.4/713
21 février 1955
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Distr.double

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Onzième session

LE DROIT D'ASILE ET LES TRAVAUX DES DIVERS ORGANES DE L'ONU

Mémoire du Secrétaire général

TABLE DES MATIERES

<u>Chapitre</u>		<u>Paragraphes</u>
	Introduction	1 - 4
I	Le droit d'asile et la Charte des droits de l'homme	5 - 17
	A. La Déclaration universelle des droits de l'homme	5 - 6
	B. Les projets de pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme	7 - 17
II	Le droit d'asile et la Commission du droit international	18 - 21
III	Le droit d'asile, la Convention relative au statut des réfugiés (juillet 1951) et la Convention relative au statut des apatrides (septembre 1954)	22 - 40
	A. La Convention relative au statut des réfugiés	26 - 37
	B. La Convention relative au statut des apatrides	38 - 40

INTRODUCTION

1. A sa deuxième session, tenue en décembre 1947, la Commission des droits de l'homme a décidé "d'examiner aussitôt que possible la possibilité d'inclure dans la Charte des droits de l'homme, ou dans une convention spéciale élaborée à cette fin, des dispositions relatives au droit d'asile des réfugiés en butte à des persécutions" (E/600, paragraphe 48).
2. A la même session, le secrétariat exécutif de la Commission préparatoire de l'Organisation internationale pour les réfugiés avait présenté à la Commission un certain nombre de suggestions concernant l'émigration, l'expulsion et le droit d'asile, et il avait notamment souligné l'importance que ces questions présentent pour les réfugiés (E/CN.4/41). La décision de la Commission se fondait sur une proposition faite par le représentant du Royaume-Uni au Groupe de travail créé à l'époque pour élaborer un premier projet de pacte relatif aux droits de l'homme.
3. Comme suite à cette décision, la question du "droit d'asile" est inscrite à l'ordre du jour de la Commission depuis sa cinquième session (1949). Cependant, à chacune des sessions suivantes, la Commission a différé l'examen de la question, qui n'a jamais été étudiée en tant que point distinct de l'ordre du jour. Le droit d'asile et certains problèmes connexes ont été abordés au moment où furent rédigés la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui contient un article à ce sujet (article 14), et le projet ou les projets de pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme.
4. Dans le présent mémoire, le Secrétaire général attire l'attention de la Commission sur les débats et décisions que les divers organes de l'ONU ont consacrés au droit d'asile. Le chapitre I résume les débats et décisions de la Commission des droits de l'homme, du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale sur la Charte des droits de l'homme. Le chapitre II porte sur les travaux de la Commission du droit international. Le chapitre III traite des débats et décisions consacrés au droit d'asile lors de l'examen de la Convention relative au statut des réfugiés, adoptée en 1951, et de la Convention relative au statut des apatrides, adoptée en 1954.

CHAPITRE PREMIER

LE DROIT D'ASILE ET LA CHARTE DES DROITS DE L'HOMME

A. La Déclaration universelle des droits de l'homme

5. L'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme est ainsi conçu :

- "1) Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile dans d'autres pays.
- "2) Ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies."

6. Les premiers projets de Déclaration des droits de l'homme contenaient un article sur le droit d'asile. Lorsque le texte définitif a été adopté, en 1948, on a apporté une modification importante à cet article en remplaçant les mots "de recevoir asile" par "de bénéficier de l'asile". Aux termes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, chaque personne a le droit de chercher asile et d'en bénéficier, mais non le droit de recevoir asile. On a estimé que sous sa forme initiale l'article en question semblait donner à tout persécuté la faculté de se prévaloir du droit d'entrer dans n'importe quel pays de son choix. Or, en pratique, on considère généralement le droit d'asile comme le droit qu'a un Etat souverain d'accorder asile et de refuser l'extradition de l'intéressé.

B. Les projets de pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme

7. A ses cinquième, sixième et huitième sessions, tenues respectivement en 1949, 1950 et 1952, la Commission s'est demandé s'il fallait inclure une disposition sur le droit d'asile dans le projet de pacte relatif aux droits de l'homme. On trouvera ci-dessous un exposé de ses travaux. Au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale, un certain nombre de représentants ont, à plusieurs reprises, déploré l'absence d'un article sur le droit d'asile dans le projet de pacte. Le Directeur général de l'Organisation internationale pour les réfugiés et le Haut-Commissaire pour les réfugiés ont maintes fois souligné l'importance de ce droit pour les réfugiés, et insisté auprès de la Commission pour qu'elle fasse figurer une disposition à ce sujet soit dans le pacte, soit dans une convention distincte. Leurs observations sont résumées plus loin.

8. A sa cinquième session (1949), la Commission était saisie d'une proposition du représentant de la France, invitant le Conseil économique et social "...à décider la mise à l'étude du problème de l'asile, en demandant, dans la mesure où ce serait nécessaire, leur concours aux autres organes compétents des Nations Unies" (E/CN.4/341). Le Guatemala a proposé de mentionner également dans ce texte les travaux consacrés au droit d'asile par la Commission du droit international. Après un bref échange de vues (E/CN.4/SR.133), au cours duquel plusieurs membres ont dit l'intérêt qu'ils portaient à ces travaux de la Commission du droit international (voir le chapitre II du présent mémoire), la Commission a décidé, sur la proposition du représentant de l'Iran, d'ajourner l'examen de la question (E/1371, paragraphe 33).

9. A la sixième session (1950), le Secrétaire général a fait distribuer aux membres de la Commission une communication du Directeur général de l'Organisation internationale pour les réfugiés, en date du 30 mars 1950, qui contenait les observations suivantes à propos du droit d'asile :

"... le Directeur général estime indispensable et urgent de chercher à obtenir une sanction internationale pour des mesures destinées à mettre en oeuvre les dispositions du paragraphe premier de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui déclare que, devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile dans d'autres pays.

"Si l'on reconnaît en principe à l'individu le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile, il faut essayer de déterminer à qui incombera la responsabilité de donner effet à ce droit. Certes, les Etats ont le droit souverain de réglementer l'entrée des étrangers, mais les Membres des Nations Unies devraient exercer leurs pratiques d'admission de manière à respecter le droit qu'a l'individu de chercher asile. Il est à noter que bon nombre d'Etats ont fait place, dans leur Constitution, à des dispositions relatives au droit d'asile.

"Il faut que les Etats coopèrent à la mise en oeuvre du droit d'asile, tant en donnant asile à des réfugiés sur leur territoire, qu'en soulageant d'autres Etats, notamment par leurs pratiques d'admission, du fardeau que leur impose l'asile qu'ils donnent temporairement à des réfugiés.

"De l'avis du Directeur général, une des plus précieuses contributions que l'Organisation internationale pour les réfugiés ait apportées à la solution du problème des réfugiés a été de pouvoir assurer la coopération entre pays d'immigration et pays d'asile temporaire pour un refuge à ceux qui fuient la persécution.

"Le Directeur général estime qu'il ne faut épargner aucun effort pour perpétuer cette coopération qui permettra de donner temporairement asile au flot continu de réfugiés de bonne foi qui fuient la persécution."
(E/CN.4/392, par. 3 à 5)

10. A cette même session (1950), il a été question du droit d'asile à propos de l'article 12 du projet de pacte relatif à l'expulsion des étrangers (E/CN.4/SR.153 à 155). Cependant, la discussion a porté surtout sur les procédures et garanties à prévoir pour l'expulsion des étrangers, ainsi que sur la question de l'extradition et des délits politiques, soulevée dans un projet de résolution des Philippines (E/CN.4/365) et dans un amendement de la Yougoslavie (E/CN.4/423) qui ont tous deux été rejetés. Il convient de signaler que, dans les observations qu'il a formulées à propos de cet article au cours de cette même session, le Gouvernement des Philippines déclarait : "le droit que la Déclaration des droits de l'homme reconnaît à toute personne de chercher asile devant la persécution devrait figurer dans le pacte" (E/CN.4/353/Add.3). Le représentant de l'Organisation internationale pour les réfugiés a insisté auprès de la Commission pour qu'elle fasse figurer le droit d'asile dans le pacte ou, tout au moins, pour qu'elle recommande l'inclusion de ce droit dans le projet de convention relative au statut des réfugiés que le Conseil économique et social devait examiner à sa session suivante (E/CN.4/SR.153, pp. 12 à 14). Le représentant de la Yougoslavie a proposé un nouvel article sur le droit d'asile, prévoyant que "toute personne persécutée pour ses activités en faveur de principes démocratiques, de la libération nationale, des droits du peuple travailleur, de la liberté scientifique ou culturelle, ou en faveur de la réalisation de principes de la Charte des Nations Unies ou des droits du présent pacte, a le droit d'asile dans chaque pays" (E/CN.4/396). Ce texte n'a pas été discuté en détail à la sixième session, mais a été inclus dans le rapport de la Commission, avec le texte d'autres articles que l'on avait proposé d'ajouter au projet de pacte.
11. Dans une lettre adressée au Secrétaire général le 30 octobre 1950, le Directeur général de l'Organisation internationale pour les réfugiés constatait avec inquiétude que le droit d'asile, qui est pour le réfugié un corollaire du droit à l'existence, n'était pas mentionné dans le projet de pacte établi à la sixième session de la Commission. Il exprimait également le regret que la

Commission ait ajourné l'examen de la question du droit d'asile, et l'espoir qu'elle examinerait "cette question au cours de sa septième session et que cet examen" permettrait "d'inscrire le droit d'asile aux réfugiés dans le pacte relatif aux droits de l'homme ou dans un instrument international spécial" (E/1880, p. 8).

12. A la cinquième session de l'Assemblée générale (septembre à décembre 1950), lors de la discussion du projet de pacte à la Troisième Commission, le représentant de la Yougoslavie a estimé regrettable que les dix-huit premiers articles ne mentionnent pas certains droits, et notamment le droit de recevoir asile et de ne pas être extradé, dont devraient bénéficier ceux qui luttent afin de faire triompher les principes des Nations Unies (A/C.3/SR.291, paragraphe 21). Il a proposé d'apporter, à un projet de résolution du Brésil, de la Turquie et des Etats-Unis (A/C.3/L.76) consacré aux travaux futurs de la Commission des droits de l'homme, un amendement prévoyant l'inclusion de certains droits dans le pacte et, notamment, du droit d'asile (A/C.3/L.92). Dans sa résolution 421 B (V), l'Assemblée générale a demandé au Conseil économique et social d'inviter la Commission des droits de l'homme à prendre en considération, dans son travail de revision du projet de pacte, les opinions exprimées au cours de la discussion et notamment, "en vue d'ajouter dans ce projet d'autres droits", les vues exprimées à propos des "droits énoncés ... par la Yougoslavie dans le document A/C.3/L.92".

13. En septembre 1951, le Haut-Commissaire pour les réfugiés a présenté un certain nombre d'observations à la treizième session du Conseil; il s'est associé aux remarques formulées par le Directeur général de l'Organisation internationale pour les réfugiés à propos du droit d'asile (voir le paragraphe 11 ci-dessus), et a exprimé l'espoir qu'un article sur le droit d'asile serait inséré dans le pacte. Le Haut-Commissaire ne méconnaissait pas les difficultés qu'il y a à formuler ce droit dans un document ayant juridiquement force obligatoire, tel que le pacte relatif aux droits de l'homme, mais il estimait néanmoins que l'introduction d'une procédure spéciale de mise en oeuvre particulièrement applicable aux droits dont on ne peut poursuivre l'exécution en justice était de nature à faciliter l'insertion de ce droit dans le pacte. De plus, le Directeur général a fait observer que l'adoption, en juillet 1951, de la Convention relative au statut

des réfugiés qui leur donnait certains droits, ne diminuait en aucune façon l'importance que le pacte relatif aux droits de l'homme présentait pour les réfugiés (E/2085/Add.1). Le Conseil n'a pas discuté séparément les articles du projet de pacte, mais il a invité la Commission à poursuivre l'exécution des tâches qui lui avaient été confiées aux termes de la résolution 421 (V) de l'Assemblée générale, et notamment la revision des dix-huit premiers articles du projet de pacte (résolution 384 (XIII)).

14. Jusqu'à sa huitième session, tenue d'avril à juin 1952, la Commission n'a pas été en mesure de donner suite à la recommandation contenue dans la résolution 421 B (V) de l'Assemblée générale. Dans l'intervalle, l'Assemblée générale avait décidé que l'on élaborerait deux projets de pacte, l'un relatif aux droits civils et politiques, et l'autre aux droits économiques, sociaux et culturels. Lorsqu'elle a examiné, à sa huitième session, l'article 11 du projet de pacte relatif aux droits civils et politiques - article qui traitait de la protection des étrangers contre l'expulsion arbitraire -, la Commission a étudié assez longuement un certain nombre de propositions prévoyant l'addition d'un nouveau paragraphe sur le droit d'asile. Dans une lettre du 20 mars 1952, le Haut-Commissaire pour les réfugiés a rappelé sa position sur l'inclusion de ce droit dans le pacte (E/CN.4/659).

15. Le Chili, l'Uruguay et la Yougoslavie ont proposé conjointement une version révisée du texte que la Yougoslavie avait présenté à propos du droit d'asile, à la sixième session de la Commission, en tant qu'article distinct (E/CN.4/L.190/Rev.2; voir également le paragraphe 10 ci-dessus). Aux termes du nouveau texte, le droit d'asile devait être garanti "à toute personne accusée de délits politiques et, notamment, à toute personne accusée ou persécutée en raison de sa participation à la lutte pour l'indépendance nationale ou la liberté politique ou en raison des activités qu'elle déploie en vue de réaliser les buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme". L'URSS a proposé de garantir ce droit "à toute personne persécutée en raison de ses activités pour la défense des intérêts de la démocratie, ou en raison de son activité scientifique ou de sa participation à la lutte pour la liberté nationale" (E/CN.4/L.184). L'amendement

de la France à ces deux textes (E/CN.4/L.191) disposait que "devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile"; cet amendement a ensuite été modifié comme suit : "devant la persécution, toute personne a le droit de bénéficier d'un asile". La proposition commune du Chili, de l'Uruguay et de la Yougoslavie ne reconnaissait pas le droit d'asile aux personnes ayant commis des actes contraires aux principes de la Charte des Nations Unies ou de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Le texte de l'URSS précisait que le droit d'asile ne pouvait être accordé lorsqu'il s'agissait de poursuites motivées par des crimes de guerre ou de droit commun, ou par des actes contraires aux buts et aux principes de l'Organisation des Nations Unies. L'amendement français prévoyait que ce droit ne pouvait être invoqué dans le cas de poursuites effectivement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes de l'Organisation des Nations Unies. Il prévoyait d'autre part que, pour assurer l'octroi effectif du droit d'asile, les Etats parties au pacte s'efforceraient d'agir, tant séparément que de concert entre eux et avec l'Organisation des Nations Unies.

16. Au cours des débats auxquels ces projets de résolutions et amendements ont donné lieu (E/CN.4/SR.316 à 318), certains membres de la Commission ont souligné l'importance du droit d'asile, faisant observer qu'il avait été inclus dans la Déclaration des droits de l'homme et que son absence dans le projet de pacte relatif aux droits civils et politiques constituerait une grave lacune. D'autres ont soutenu que le droit d'asile n'était pas un droit fondamental de l'individu, mais bien le droit pour un Etat d'accorder sa protection à l'individu, et que les Etats ne seraient pas disposés à renoncer au droit de déterminer, dans chaque cas, quels étrangers ils admettraient sur leur territoire. Tous les projets de résolutions et amendements ont été rejetés : l'amendement de la France par 9 voix contre 3, avec 6 abstentions, la proposition de l'URSS par 10 voix contre 5, avec 3 abstentions, et la proposition du Chili, de l'Uruguay et de la Yougoslavie par 10 voix contre 4, avec 4 abstentions.

17. La question n'a pas été reprise devant la Commission mais, à la neuvième session de l'Assemblée générale (1954), lorsque la Troisième Commission a examiné en première lecture les projets de pactes, certains représentants ont déclaré, au cours de la discussion générale, qu'ils regrettaient de ne pas voir figurer un article sur le droit d'asile dans le projet de pacte relatif aux droits civils et politiques.

CHAPITRE II

LE DROIT D'ASIILE ET LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

18. Aux termes de la résolution 175 (III) de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a soumis à la première session de la Commission du droit international (tenue du 12 avril au 9 juin 1949) un document intitulé "Examen d'ensemble du droit international en vue des travaux de codification de la Commission du droit international" (document A/CN.4/1/Rev.1, 10 février 1949). La Commission du droit international, prenant le document du Secrétaire général pour base de ses délibérations, a procédé à un examen général de vingt-cinq questions de droit international, parmi lesquelles celle de l'extradition et celle du droit d'asile. La Commission a établi une liste provisoire de quatorze questions retenues en vue de leur codification. Dans cette liste figuraient aussi les questions de la condition des étrangers et du droit d'asile. La Commission a estimé que les règles de l'extradition ne se prêtaient pas encore à une codification (document A/CN.4/SR.6). Enfin, elle a cherché à déterminer un ordre de priorité pour l'étude des quatorze questions qu'elle avait retenues en vue de leur codification. Malgré l'importance que certains de ses membres attachaient à la question du droit d'asile, la Commission a décidé en fin de compte de donner priorité à un ensemble de trois questions parmi lesquelles ne figuraient ni la condition des étrangers, ni le droit d'asile (voir document A/CN.4/SR.7).

19. La question du droit d'asile est revenue en discussion au cours des débats que la Commission a consacrée au projet de Déclaration sur les droits et devoirs des Etats. MM. Alfaro, Scelle et Yepes ont proposé l'insertion dans le projet de Déclaration de l'article supplémentaire suivant, relatif au droit d'asile (document A/CN.4/SR.16, page 16):

"Tout Etat a le droit d'accorder asile aux personnes de toute nationalité qui le demandent à la suite de persécutions pour des délits que l'Etat accordant asile qualifie comme étant de caractère politique. L'Etat dont le réfugié est ressortissant a le droit de respecter l'asile et de ne pas le considérer comme un acte inamical".

Il convient de signaler ici qu'au cours de l'examen du projet de Déclaration sur les droits et devoirs des Etats, la question du droit d'asile avait été jugée trop complexe pour être réglée par un seul article de la Déclaration. Au cours des débats, certains orateurs, faisant allusion au différend surgi entre le Pérou et la Colombie au sujet d'une question de droit d'asile, ont estimé qu'il convenait d'attendre la sentence de la Cour internationale de Justice, à laquelle ce différend avait été soumis. Finalement, la Commission décida de ne pas faire figurer d'article relatif au droit d'asile dans le projet de Déclaration (voir les documents A/CN.4/SR.20, page 18, et A/925, paragraphe 23).

20. Au début de la deuxième session de la Commission du droit international (5 juin - 29 juillet 1950) un représentant a rappelé qu'un litige relatif à une question de droit d'asile se trouvait soumis à la Cour internationale de Justice. La Commission a décidé de ne pas inscrire la question du droit d'asile à l'ordre du jour de cette session (Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, supplément n° 12 - (A/1316), paragraphe 12). La question n'a pas été inscrite à l'ordre du jour des troisième, quatrième, cinquième ou sixième sessions (1951 à 1954) de la Commission.

21. Les arrêts rendus par la Cour internationale de Justice à propos du droit d'asile sont reproduits dans les documents suivants : Affaire du droit d'asile entre la Colombie et le Pérou, arrêt du 20 novembre 1950, CIJ, Recueil 1950, page 395; et affaire Haya de la Torre, arrêt du 13 juin 1951, CIJ, Recueil 1951, page 71.

CHAPITRE III

LE DROIT D'ASILE, LA CONVENTION RELATIVE AU STATUT DES REFUGIES (JUILLET 1951) ET LA CONVENTION RELATIVE AU STATUT DES APATRIDES (SEPTEMBRE 1954)

22. Une Conférence de plénipotentiaires a été convoquée en juillet 1951, en application de la résolution 429 (V) adoptée par l'Assemblée générale le 14 décembre 1950, pour achever de rédiger et pour signer une Convention relative au statut des réfugiés et un Protocole relatif au statut des apatrides.
23. Un comité spécial du Conseil économique et social, créé en vertu de la résolution 248 B (IX) du 8 août 1949, avait mis au point un avant-projet pour chacun de ces deux instruments, lors des deux sessions tenues du 16 janvier au 16 février et du 14 au 25 août 1950.
24. La Conférence de plénipotentiaires a adopté le 25 juillet 1951 une Convention relative au statut des réfugiés, qui a été ouverte à la signature le 28 juillet 1951 et est entrée en vigueur le 22 avril 1954. La Conférence a renvoyé aux organes compétents des Nations Unies, pour qu'ils l'étudient plus à fond, le projet de Protocole relatif au statut des apatrides.
25. Par sa résolution 526 A (XVII) du 26 avril 1954, le Conseil économique et social a décidé de convoquer une deuxième Conférence de plénipotentiaires chargée de réviser le projet de Protocole compte tenu des dispositions de la Convention relative au statut des réfugiés et des observations formulées par les gouvernements intéressés, en application de la résolution 629 (VII) de l'Assemblée. Cette Conférence s'est ouverte le 13 septembre 1954. Elle a décidé de rédiger, au lieu d'un Protocole, une Convention relative au statut des apatrides. Cette Convention a été adoptée le 23 septembre 1954 et ouverte à la signature le 28 septembre 1954. La deuxième Conférence de plénipotentiaires a pris pour base de travail les articles de la Convention relative au statut des réfugiés et a recherché s'ils pouvaient s'appliquer aux apatrides.

A. La Convention relative au statut des réfugiés,
adoptée le 28 juillet 1951 (A/Conf.2/108)

26. Trois articles de la Convention relative au statut des réfugiés intéressent plus particulièrement le droit d'asile : les articles 31 (réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil, 32 (expulsion) et 33 (défense d'expulsion et de refoulement). On peut signaler également qu'au quatrième alinéa du Préambule rédigé par le Comité spécial (E/1850), il était question du droit d'asile dans les termes suivants :

"Considérant cependant qu'il peut résulter de l'exercice du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays, et que la solution satisfaisante d'un problème dont l'Organisation des Nations Unies a reconnu la portée et le caractère internationaux ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une coopération internationale".

La Conférence a modifié comme suit la première partie de l'alinéa :

"Considérant qu'il peut résulter de l'octroi du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes ...".

On a fait valoir, à l'appui de cette modification, que cet alinéa devait correspondre au paragraphe 1 de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (voir A/Conf.2/SR.31).

Article 31 (réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil)

27. L'article 31 du projet de Convention relative au statut des réfugiés (E/1850, article 26) était conçu comme suit :

"1. Les Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier, aux réfugiés qui entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, qui se présentent sans délai aux autorités et leur exposent les raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulière.

2. Les Etats contractants n'appliqueront au déplacement de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut de ces réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays. En vue de cette dernière admission, les Etats

contractants accorderont à ces réfugiés un délai raisonnable ainsi que toutes facilités nécessaires."

A propos de ce texte, le Comité a fait observer, dans son rapport sur sa première session (E/1618) :

"Il est conforme à la notion d'asile de ne pas imposer de sanctions à un réfugié qui, fuyant les persécutions, traverse la frontière clandestinement, mais se présente aussitôt que possible aux autorités du pays d'asile, et leur expose les raisons reconnues valables de son entrée irrégulière."

28. Au cours des débats que la Conférence a consacrés à cet article (A/CONF.2/SR.13, 14 et 35), certains représentants ont fait observer que le droit d'asile était implicitement reconnu dans l'ensemble de la Convention, même s'il n'y était pas expressément proclamé, car le simple fait qu'il y avait des réfugiés supposait l'existence de ce droit. La décision de ne pas appliquer de sanctions aux réfugiés entrés illégalement sur le territoire d'un pays était le corollaire du droit d'asile. Toutefois, si l'on reconnaissait au réfugié le droit de chercher asile dans un pays d'accueil, il fallait aussi préciser qu'il avait des obligations envers les autorités de ce pays. Plusieurs représentants ont fait observer que cet article ne devait pas s'interpréter comme interdisant à un Etat d'expulser un étranger entré irrégulièrement sur son territoire. Certains ont souligné que droit d'asile signifiait droit, pour un Etat, d'octroyer asile et non droit, pour un individu, d'exiger qu'on lui donne asile. L'article proposé stipulait que les réfugiés échapperaient aux sanctions pénales prévues en cas d'entrée irrégulière sur le territoire d'un Etat, s'ils se présentaient spontanément aux autorités et leur exposaient leur situation, en donnant "les raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulière".

29. La question du sens à donner à cette formule a retenu l'attention de la Conférence, quoique la majorité ait estimé qu'il était impossible d'insérer une définition précise dans l'article. On s'est accordé à dire que des

circonstances mettant en danger la vie ou la liberté d'un réfugié seraient des "raisons reconnues valables". D'aucuns ont critiqué le projet présenté par le Comité spécial parce qu'il permettait au réfugié, une fois accueilli dans un pays, de se déplacer librement d'un pays à l'autre sans avoir à remplir les formalités normalement requises. Un représentant a proposé que seuls les réfugiés "arrivant directement de leur pays d'origine" échappent aux sanctions. On a fait valoir, à l'encontre de cette proposition que les réfugiés devaient parfois traverser plusieurs pays, où leur vie était menacée, avant de trouver finalement asile dans un pays, et le texte proposé a été modifié comme suit : "n'ayant pu trouver un asile, même provisoire, dans un pays autre que celui dans lequel leur vie ou leur liberté serait menacée". Cet amendement n'a pas été jugé satisfaisant, parce qu'il obligeait le réfugié à prouver qu'il n'avait pu trouver asile dans un autre pays. La Conférence a finalement adopté la formule suivante : "arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier"; l'article premier définit le terme "réfugié" aux fins de la Convention.

L'article adopté par la Conférence est conçu comme suit :

"1. Les Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières.

2. Les Etats contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut de ces réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays. En vue de cette dernière admission, les Etats contractants accorderont à ces réfugiés un délai raisonnable ainsi que toutes facilités nécessaires".

Article 32 (Expulsion)

30. L'article 32 du projet de Convention (E/1850, article 27) adopté par le Comité spécial était libellé comme suit :

"1. Les Etats contractants n'expulseront un réfugié régulièrement sur leur territoire que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

2. L'expulsion de ce réfugié n'aura lieu qu'en exécution d'une décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi. Le réfugié aura le droit de fournir des preuves tendant à le disculper, de faire appel et de se faire représenter devant une autorité compétente.

3. Les Etats contractants accorderont à un tel réfugié un délai raisonnable pour lui permettre de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays. Les Etats contractants peuvent appliquer, pendant ce délai, telle mesure d'ordre interne qu'ils jugeront opportune."

A propos du texte qu'il avait adopté à sa première session (E/1618)^{1/},

le Comité a fait les observations suivantes :

"1. Alors que les étrangers peuvent, s'ils sont frappés d'expulsion, être renvoyés dans le pays dont ils ont la nationalité, les réfugiés ne peuvent l'être. C'est pourquoi l'expulsion d'un réfugié est une mesure particulièrement grave.

2. Les arrêtés d'expulsion sont parfois dus à des dénonciations calomnieuses ou à la malveillance de concurrents évincés. Il peut même arriver que ces arrêtés procèdent d'une erreur sur la personne. C'est pourquoi le paragraphe 2 de cet article stipule que les réfugiés seront admis à se disculper et à se faire représenter devant l'autorité compétente."

31. La Conférence (A/CONF.2/SR.14 et 15) a examiné en détail les paragraphes 1 et 2 de cet article. Le problème du sens à donner à l'expression "ordre public" a été soulevé et un représentant a fait observer qu'en anglais, on entend par "public order" tout ce qui a trait au respect de la loi pénale et des bonnes moeurs. On n'a pas essayé de définir la portée de cette expression, mais on s'est demandé si elle pourrait être invoquée pour expulser les réfugiés indigents; il ressort clairement des débats que, de l'avis de la Conférence, il ne serait pas possible d'expulser des réfugiés pour cette seule raison.

1/ Le texte adopté à la première session contenait, à la fin du premier paragraphe, le membre de phrase suivant : "et en vertu d'une décision rendue selon la procédure prévue par la loi". Le paragraphe 2 était conçu comme suit : "Un tel réfugié sera admis, conformément aux lois et procédures en vigueur dans le pays, à fournir des preuves tendant à le disculper et à se faire représenter devant l'autorité compétente." Le paragraphe 3 n'a pas été modifié.

32. La Conférence a examiné ensuite la procédure applicable au recours que les réfugiés auraient le droit de former contre une décision d'expulsion, aux termes du paragraphe 2 de l'article considéré. Certains représentants ont fait observer qu'en général les réfugiés devaient être et étaient admis à fournir des preuves tendant à les disculper, mais que, dans certaines circonstances, des raisons de sécurité nationale pouvaient s'y opposer. En conséquence, la Conférence a décidé d'ajouter la réserve suivante : "sauf si des raisons impérieuses de sécurité nationales s'y opposent". On a fait observer également que "l'autorité compétente" devant laquelle le réfugié serait admis à présenter un recours ne pourrait peut-être pas toujours entendre personnellement son témoignage, si cette "autorité" était en fait une seule personne. La Conférence a donc précisé que l'autorité compétente pourrait désigner spécialement une ou plusieurs personnes devant lesquelles le réfugié serait admis à présenter son recours.

33. L'article adopté par la Conférence est conçu comme suit :

"1. Les Etats contractants n'expulseront un réfugié se trouvant régulièrement sur leur territoire que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

"2. L'expulsion de ce réfugié n'aura lieu qu'en exécution d'une décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi. Le réfugié devra, sauf si des raisons impérieuses de sécurité nationale s'y opposent, être admis à fournir des preuves tendant à le disculper, à présenter un recours et à se faire représenter à cet effet devant une autorité compétente ou devant une ou plusieurs personnes spécialement désignées par l'autorité compétente.

"3. Les Etats contractants accorderont à un tel réfugié un délai raisonnable pour lui permettre de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays. Les Etats contractants peuvent appliquer, pendant ce délai, telle mesure d'ordre interne qu'ils jugeront opportune."

Article 33 - Défense d'expulsion et de refoulement

34. L'article 33 du projet de Convention (E/1850, article 28) adopté par le Comité spécial était conçu comme suit :

"Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, les réfugiés sur les frontières des territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité ou de leurs opinions politiques."

Le Comité a fait les observations suivantes au sujet de cet article

(E/1618) :

"Le refoulement d'un réfugié sur les frontières d'un pays où sa vie ou sa liberté sont menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité

ou de ses opinions politiques, équivaldrait à le livrer à ses persécuteurs... Dans le texte actuel de l'article 28, il est fait mention non seulement du pays d'origine, mais aussi des autres pays où la vie ou la liberté du réfugié seraient menacées pour les raisons précitées. Cet article n'implique pas qu'un réfugié doive, dans tous les cas, être admis dans le pays où il cherche à se faire admettre."

35. La Conférence a ajouté à la liste des motifs qu'un Etat ne peut invoquer pour expulser ou refouler un réfugié "son appartenance à un certain groupe social", afin de rendre le texte de cet article conforme à celui de l'article premier (définition du terme "réfugié") qui contient le même membre de phrase. Les débats de la Conférence ont surtout porté (A/CONF.2/SR.16 et 35) sur l'adjonction d'un paragraphe visant à protéger les Etats contre l'abus éventuel du droit d'asile de la part des réfugiés. Certains représentants ont exprimé une inquiétude toute particulière sur ce point, faisant valoir que cet article était, aux termes de l'article 42 de la Convention, l'un de ceux sur lesquels les Etats ne pouvaient pas formuler de réserves. On a proposé de préciser que le bénéfice des dispositions de l'article 33 ne pourra pas être invoqué par un réfugié "qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il réside, ou qui, régulièrement condamné dans ce même pays pour des crimes ou délits particulièrement graves, constitue une menace pour la communauté dudit pays". A l'appui de cette proposition, on a fait valoir que le droit d'asile était fondé sur des principes moraux et humanitaires librement reconnus par les pays d'accueil, mais qu'il comportait certaines limitations indispensables. Un Etat qui ne pourrait pas retirer le droit d'asile dans certaines circonstances hésiterait à l'accorder sans conditions. Certains représentants ont exprimé des doutes quant à la portée et au sens des mots "raisons sérieuses", et l'on a précisé que c'est aux Etats qu'il appartiendrait de déterminer s'il y avait des raisons sérieuses de considérer un réfugié comme un danger pour la sécurité du pays. On ne pouvait raisonnablement demander aux Etats de ne pas s'assurer de garanties contre les réfugiés qui se livreraient, pour le compte d'une puissance étrangère, à des activités dirigées contre leur pays d'asile. Mais condamner ces personnes à un emprisonnement à vie, à supposer que cela soit possible, ne serait pas une solution plus heureuse. Un représentant a demandé si, parmi les "raisons sérieuses", on pouvait compter le cas où le pays d'origine demanderait qu'on lui remette le réfugié et où un refus risquerait de provoquer une crise politique, puisque le réfugié pourrait alors être considéré comme un

danger "pour la sécurité du pays où il réside". On s'est accordé à penser qu'il s'agissait là d'une question d'extradition qui n'entrerait pas dans le cadre de l'article considéré. La Conférence a également étudié la nature des crimes ou délits pour lesquels un réfugié pourrait être expulsé, et s'est demandé si l'article devrait viser uniquement les crimes ou délits commis dans le pays de résidence. On a signalé qu'il ne fallait pas nécessairement retenir contre le réfugié les condamnations dont il avait fait l'objet dans son pays d'origine. La Conférence a décidé de retenir la formule "danger pour la sécurité du pays où le réfugié se trouve" et de ne pas stipuler que le crime ou délit, pour justifier l'expulsion ou le refoulement, devra avoir été commis dans le pays de résidence. Elle a décidé également que le réfugié devra avoir fait l'objet d'une "condamnation définitive" pour un crime ou délit particulièrement grave.

36. En outre, elle a étudié le sens des termes "expulsion" et "refoulement" employés dans l'article en question et adopté l'interprétation suivante : le terme "expulsion" s'applique à un réfugié déjà admis sur le territoire d'un pays, tandis que le terme "refoulement" s'applique à un réfugié qui a pénétré dans un pays, mais n'y a pas encore établi sa résidence. L'article n'impose donc aucune obligation aux Etats dans le cas où des groupes importants de réfugiés franchiraient ou essaieraient de franchir leurs frontières.

37. L'article adopté par la Conférence est conçu comme suit :

"1. Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

"2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays."

B. La Convention relative au statut des apatrides,
adoptée le 28 septembre 1954 (E/CONF.17/5)

38. Lorsqu'elle a examiné les articles 31, 32 et 33 de la Convention relative au statut des réfugiés, la Conférence sur le statut des apatrides, tenue en 1954, a décidé que les articles 31 (réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil) et 33 (défense d'expulsion et de refoulement), qui n'avaient pas été incorporés dans le projet de Protocole, n'étaient pas applicables aux apatrides. L'article 32 (expulsion) a été repris dans la Convention relative au statut des apatrides.

39. Au cours des débats que la Conférence a consacrés à cet article (E/CONF.17/SR.8, 10 et 15), des représentants ont formulé des réserves, faisant observer que, si les réfugiés ne pouvaient être expulsés que pour des raisons de sécurité nationale, il ne devait pas en être tout à fait de même pour les apatrides. Ils ont proposé de fixer un délai à l'issue duquel les apatrides ne pourraient plus être expulsés, et une période de cinq ans a été suggérée. Toutefois, la majorité des membres de la Conférence ont estimé qu'une période de cinq ans serait beaucoup trop longue, et qu'il fallait donner aux apatrides certaines garanties contre les risques d'expulsion. A leur avis, le texte de l'article, qui stipulait que les apatrides se trouvant régulièrement sur le territoire d'un Etat contractant ne pourraient être expulsés que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public, laissait suffisamment de latitude aux Etats contractants, puisque c'était à chacun d'eux qu'il appartiendrait en définitive d'interpréter les expressions "sécurité nationale" et "ordre public".

40. La Conférence a adopté, pour cet article, le texte de l'article 32 de la Convention relative au statut des réfugiés (voir paragraphe 37) à ceci près qu'elle a remplacé partout le mot "réfugié" par le mot "apatride". L'article est devenu l'article 31 de la Convention relative au statut des apatrides.
