



NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
GENERALE
E/CN.4/785
9 février 1959
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Quinzième session
Point 9 de l'ordre du jour provisoire

DROIT D'ASILE

Observations du Haut Commissaire des Nations Unies pour
les réfugiés concernant le projet de déclaration sur le
droit d'asile déposé par la France

1. En exécution de la résolution que la Commission des droits de l'homme a adoptée à sa treizième session, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a l'honneur de faire connaître ci-après ses observations sur le projet de déclaration concernant le droit d'asile. Le Haut Commissariat et, antérieurement, l'Organisation internationale pour les réfugiés, ont prié, à plusieurs reprises, la Commission des droits de l'homme de se prononcer sur la question du droit d'asile. Le Haut Commissaire se permet à ce sujet de renvoyer aux documents E/CN.4/141, E/CN.4/256, E/CN.4/392, E/CN.4/659, E/CN.4/2085/Add.1 et E/1880, Annexe F.
2. Il est inutile de rappeler ici les mesures prises par les divers organes des Nations Unies au sujet du droit d'asile, ces mesures ayant été exposées en détail par le Secrétaire général dans les documents E/CN.4/713 et 738. Il suffira de mentionner que, si le projet de déclaration universelle des droits de l'homme, tel qu'il a été adopté par la Commission à sa deuxième session, en 1947, faisait état du "droit de chercher et de recevoir asile", ce libellé a été modifié et l'article 14 du texte actuel de la Déclaration universelle vise le "droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile", et que la Commission a décidé à sa deuxième session, en 1947, "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". Bien que diverses propositions aient été faites en ce

sens, le droit d'asile ne figure pas dans les projets de pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. L'OIR et le Haut Commissariat ont à plusieurs reprises exprimé l'opinion que l'action de la Commission dans le domaine des droits de l'homme ne serait pas complète tant qu'une décision n'aurait pas été prise sur la question du droit d'asile. On a souligné que pour les personnes qui cherchent asile, le droit d'asile est un corollaire du droit à la vie, que tous les autres droits de l'homme et libertés fondamentales dépendent, pour ces personnes, de la possibilité d'obtenir asile, et qu'il serait donc impossible d'assurer le respect universel des droits de l'homme tant que la question du droit d'asile ne serait pas réglée. C'est pourquoi le Haut Commissaire a été heureux que la Commission des droits de l'homme ait commencé, à sa treizième session, d'examiner le droit d'asile. Le Haut Commissaire est conscient des difficultés qu'il y a à faire figurer ce droit dans une convention spéciale. Il est donc en faveur de la proposition française tendant à l'adoption d'une déclaration sur le droit d'asile.

3. L'asile est accordé aujourd'hui par pratiquement tous les Etats, que ce soit en vertu de dispositions légales ou en vertu de la pratique établie. Dans un certain nombre d'Etats, dont la liste est donnée ci-après, l'obligation d'accorder asile figure dans la constitution ou dans les textes législatifs :

Allemagne (République fédérale d'), Loi fondamentale du 23 mai 1949, article 16, paragraphe 2

Albanie, Constitution du 4 juillet 1950, article 40

Bulgarie, Constitution du 4 décembre 1947, article 84

Costa-Rica, Constitution du 7 novembre 1949, article 31

Danemark, Loi No 224 du 7 juin 1952, relative à l'admission des étrangers, paragraphe 2

France, Constitution du 5 octobre 1958 (dont le préambule proclame l'attachement du peuple français aux droits de l'homme tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946).

Guatemala, Constitution du 1er mars 1956, article 48

Guinée, Constitution du 10 novembre 1958, article 46

Haïti, Constitution du 19 décembre 1957, article 36

Honduras, Constitution du 19 décembre 1957, article 86

Hongrie, Constitution du 20 août 1949, article 58

Italie, Constitution du 27 décembre 1947, article 10, paragraphe 3

Nicaragua, Constitution du 1er novembre 1950, article 54

Norvège, Loi du 27 juin 1956, relative aux étrangers, section 2

Pologne, Constitution du 22 juillet 1952, article 75
République Arabe Unie, Constitution du 5 mars 1958, article 9
Roumanie, Constitution du 24 septembre 1952, article 89
Salvador, Constitution du 7 septembre 1950, article 153
URSS, Constitution du 5 décembre 1936
Yougoslavie, Constitution du 31 janvier 1946, article 31

4. D'autres pays accordent l'asile au nom de l'usage et de la tradition. Les déclarations officielles faites par les gouvernements de ces pays sont nombreuses, et on peut en citer quelques-unes à titre d'exemples :

Autriche - Déclaration du Chancelier fédéral au Parlement, le 26 octobre 1955 1/ : "... le droit à l'asile demeurera pleinement effectif en Autriche, ainsi qu'il convient à une nation libre et démocratique" (traduction).

Suisse - Principes à observer dans la pratique du droit d'asile, en cas de tension internationale accrue ou en cas de guerre, Rapport du Conseil fédéral, du 1er février 1957; "I. Le droit d'asile n'est pas seulement une simple tradition en Suisse. C'est un principe politique et une manifestation du concept suisse de liberté et d'indépendance." Voir également le règlement d'exécution de la loi fédérale relative au séjour et à l'établissement des étrangers, en date du 1er mars 1949, article 21.

Royaume-Uni - Déclaration du Secrétaire d'Etat à l'intérieur à la Chambre des communes, le 1er juillet 1954 - "... Je tiens à indiquer, en ce qui concerne l'asile politique, que ce que j'ai appelé le principe n'a pas été seulement le principe appliqué dans ce pays au cours des dernières années mais celui qui figure dans la dernière convention ayant trait à la question ... à savoir que l'asile politique est accordé lorsque la vie et la liberté du ressortissant d'un pays sont menacées, du fait de persécutions politiques, entre autres formes de persécution, auxquelles il est en butte dans ce pays ..." (traduction) 2/.

Etats-Unis 3/- "Le Gouvernement des Etats-Unis a pour politique établie d'accorder asile sur son territoire aux personnes dont la vie est présumée en danger par suite de leurs activités politiques dans un pays étranger. Ces personnes, lorsqu'elles demandent à être admises aux Etats-Unis en tant que "réfugiés politiques", sont en général admises pour une période raisonnable, en vertu d'une interprétation libérale des lois relatives à l'immigration, à condition qu'elles puissent établir devant les autorités compétentes que leur sécurité personnelle est effectivement menacée et que les actes délictueux qui peuvent leur être imputés ne sont pas de nature à empêcher, aux termes de la loi, leur admission sur le territoire américain."

1/ "Stenographisches Protokoll" 80. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich VII. G.P. p. 3693.

2/ Hansard, House of Commons, vol. 529, col. 1508.

3/ Déclaration de M. Willis, Sous-Secrétaire d'Etat, 1936; Digest of International Law, de Hackworth, vol. 3, 1942, p. 132.

5. Il ressort des débats dont cette question a fait l'objet dans les divers organes des Nations Unies que l'obstacle majeur qui s'oppose à la consécration du droit d'asile par un instrument juridique international tient à la difficulté de concilier le droit individuel à l'asile avec le droit souverain des Etats d'accorder asile. Le projet de déclaration ne préjuge pas la question.

6. On peut considérer comme admis que l'octroi de l'asile est un devoir humanitaire. L'expression "devoir humanitaire" figure, par exemple, dans la résolution sur l'asile en droit international public que l'Institut de droit international a adoptée en septembre 1950, à sa session de Bath^{1/}. De fait, c'est souvent en raison de sa situation géographique qu'un Etat plutôt qu'un autre est appelé à accorder asile. C'est à la communauté internationale qu'incombe le devoir humanitaire, dont les Etats s'acquittent en accordant asile à des réfugiés sur leur territoire.

7. L'article premier du projet de déclaration énonce le principe que la responsabilité d'assurer asile, en tant que devoir humanitaire international, incombe à la communauté internationale.

8. La définition que l'article 2 du projet de déclaration donne des personnes fondées à chercher asile s'appuie sur les dangers auxquels ces personnes sont exposées du fait de la violation de la norme universellement admise quant à la façon dont l'individu doit être traité, à savoir la Déclaration universelle des droits de l'homme.

9. L'article 3 consacre un principe généralement reconnu de droit international. En accordant asile sur son territoire, l'Etat agit dans les limites de sa juridiction souveraine. L'asile ainsi accordé doit être respecté par les autres Etats et la décision prise par un Etat d'accorder asile ne peut être contestée par d'autres Etats comme incompatible avec le droit international; elle ne doit pas non plus, normalement, être considérée comme un acte inamical.

10. Les principes énoncés à l'article 4 du projet de déclaration - à savoir que les autres Etats examineront, dans un esprit de solidarité internationale, les moyens de fournir assistance aux personnes fondées à chercher asile et aux Etats qui assument le fardeau de l'asile - sont une conséquence logique du caractère de

^{1/} Annuaire 1950, vol. II, p. 376.

devoir humanitaire international que présente l'asile, devoir qui implique une responsabilité collective, telle qu'elle est définie à l'article premier. Le principe énoncé à l'article 4 n'est certes pas nouveau. Il figurait dans le projet de convention relative au statut de réfugiés proposé par la France (document E/AC.32/L.2, article 2) et dans le projet de convention présenté par le Secrétaire général (document A/AC.32/3, article 3), et il figure dans l'Acte final de la Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés (document A/CONF.2/108, recommandation D) ainsi que dans le statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (alinéa d) du paragraphe 8 de l'annexe à la résolution 428 (V) de l'Assemblée générale, du 14 décembre 1950).

11. L'article 5 du projet de déclaration se fonde sur l'article 33 de la Convention relative au statut des réfugiés, du 28 juillet 1951, dont la Conférence de plénipotentiaires sur le statut des apatrides a estimé qu'il exprimait "un principe généralement accepté" (document E/CONF.17/5/Rev.1, résolution IV).

L'interprétation des termes "expulsion" et "refoulement" qui figurent à l'article 33 a donné lieu à discussions à la Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés (document E/CONF.2/SR.16, pages 6 et suivantes) et il semble donc souhaitable de préciser ce que l'on estime être le principe fondamental. Ce principe est qu'aucune personne ne peut être soumise à des mesures (telles qu'expulsion, refoulement, ou refus d'admission à la frontière) qui auraient pour résultat de l'obliger à retourner ou à demeurer sur un territoire où sa vie, son intégrité physique ou sa liberté seraient menacées, en violation des principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme; on pourrait aussi envisager d'aménager l'article 5 comme le propose le Royaume-Uni dans ses observations.

12. Il ressort des observations qui précèdent que le Haut Commissaire approuve, quant au fond, les principes énoncés dans le projet de déclaration, bien que certaines modifications de forme puissent paraître souhaitables. Le Haut Commissaire espère donc que l'on pourra adopter au sujet du droit d'asile une déclaration s'inspirant du projet présenté.
