Nations Unies
ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
VINGT-DEUXIÈME SESSION
Documents officiels

SIXIÈME COMMISSION, 985e SÉANCE

Lundi 30 octobre 1967, à 15 h 10

NEW YORK

SOMMAIRE

Page

Point 89 de l'ordre du jour:
Projet de déclaration sur l'asile territorial (suite) 157

Président: M. Edvard HAMBRO (Norvège).

POINT 89 DE L'ORDRE DU JOUR

Projet de déclaration sur l'asile territorial (suite) [A/6570, A/6698]

1. Mme HARRIS (Etats-Unis d'Amérique) déclare que sa délégation ayant longuement exposé ses vues au sujet de la question d'un projet de déclaration sur le droit d'asile au cours de sessions précédentes de l'Assemblée générale, elle se bornera à indiquer brièvement la position de son gouvernement à l'égard du projet de déclaration sur l'asile territorial (A/6570, annexe, par. 1) dont la Sixième Commission est actuellement saisie.

2. La délégation des Etats-Unis était membre du Groupe de travail que la Commission avait créé à la vingt et unième session de l'Assemblée générale (926ème séance) en le chargeant de préparer un avant-projet de déclaration sur l'asile territorial. L'examen du texte établi n'ayant pu être achevé à ladite session, faute de temps, l'Assemblée générale a adopté sa résolution 2203 (XXI) par laquelle elle décidait d'inscrire la question à l'ordre du jour provisoire de sa vingt-deuxième session, "en vue de l'adoption finale d'une déclaration en la matière", et priait le Secrétaire général de transmettre aux Etats Membres, pour plus ample examen, le texte du projet de déclaration élaboré par le Groupe de travail ainsi que le rapport de la Sixième Commission. Les Etats Membres ont donc eu tout le loisir de soumettre à un examen approfondi les dispositions du projet du Groupe de travail.

3. La délégation des Etats-Unis souhaite vivement que l'Assemblée générale adopte sans tarder une déclaration sur l'asile et estime que le projet établi par le Groupe de travail est un texte acceptable. Il contient en effet les éléments essentiels de toute déclaration sur un principe important énoncé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Le Président du Groupe de travail avait expliqué à la session précédente que le Groupe avait conçu sa tâche en partant du principe qu'il n'élaborait pas des normes juridiques mais posait des principes humanitaires sur lesquels les gouvernements pourraient s'appuyer pour uniformiser leurs pratiques en matière d'asile territorial. Comme le représentant de la Norvège l'a souligné à la 983ème séance, les Etats resteront libres d'adopter des pratiques encore plus largement humanitaires que les principes qui seront énoncés dans la déclaration, laquelle est destinée à indiquer, pour ces pratiques, des normes minimales et non maximales.

4. L'article premier du projet de déclaration indique clairement que l'octroi de l'asile relève de la compétence de chaque Etat, agissant dans l'exercice de sa souveraineté, et qu'il appartient à l'Etat qui accorde l'asile de qualifier les causes qui le motivent. Le paragraphe 2 de l'article 2 a trait au problème important qui se pose lorsqu'un Etat éprouve des difficultés à donner ou à continuer à donner asile. La délégation des Etats-Unis juge extrêmement importante la disposition selon laquelle, dans une situation de ce genre, les Etats doivent, individuellement ou en commun, par l'intermédiaire de l'Organisation des Nations Unies, envisager les mesures qu'il y aurait lieu de prendre pour soulager le fardeau de cet Etat; elle estime que son libellé ne peut donner lieu à une interprétation qui permettrait d'empiéter sur la souveraineté des Etats; en fait, la souveraineté des Etats est expressément réaffirmée au paragraphe 1 de l'article 2.

5. Le projet de déclaration est le résultat d'un compromis de la part de toutes les parties intéressées. Il n'est pas entièrement satisfaisant pour la délégation des Etats-Unis, pas plus, sans doute, que pour les autres membres du Groupe de travail. Ainsi, par exemple, le paragraphe 2 de l'article 3 stipule qu'il ne pourra être dérogé au principe énoncé au paragraphe 1 dudit article — à savoir qu'un Etat ne peut refuser d'admettre à la frontière une personne qui cherche asile, ni l'expulser ou la refouler vers tout Etat où cette personne risque d'être victime de persécutions — "que pour des raisons majeures de sécurité nationale ou pour protéger la population, comme dans le cas d'un afflux en masse de personnes". Bien que le libellé actuel de ce paragraphe signifie que, dans les cas autres qu'un afflux en masse, une dérogation au principe susmentionné n'est permise que si la situation est d'une gravité comparable à un tel afflux, elle pense que l'idée aurait pu être exprimée avec plus de précision.

6. D'une façon générale, une plus grande précision dans les termes aurait certes donné plus de force au texte. Ainsi, au paragraphe 1 de l'article 3, le membre de phrase "où elle risque d'être victime de persécutions" est moins précis que la formule "où elle craindrait avec raison d'être victime de persécutions", qui avait été adoptée pour exprimer la

même idée par la Commission des droits de l'homme[1]. Toutefois, comme il importe de ne pas retarder les travaux sur une question aussi importante et comme le projet actuel, bien qu'étant un texte de compromis, est judicieusement équilibré et devrait recueillir l'approbation générale, la délégation des Etats-Unis espère que la Commission recommandera à l'Assemblée générale d'adopter une déclaration sur l'asile territorial conforme au projet élaboré par le Groupe de travail.

7. M. VIRALY (France) déclare que le projet de déclaration sur l'asile territorial établi par le Groupe de travail à la vingt et unième session est l'aboutissement d'un examen prolongé de la question par l'Organisation des Nations Unies. Le projet est le résultat d'un compromis et des concessions ont dû être faites par tous, en vue d'aboutir à un texte commun dans un domaine où il est plus souhaitable que jamais, pour des raisons humanitaires, de disposer d'un texte qui serve de guide pour la pratique des Etats et permette de parvenir à une certaine harmonisation.

8. Le texte actuel n'a que des ressemblances assez lointaines avec ce que la délégation française avait dans l'esprit lorsque, plusieurs années auparavant, elle avait pris l'initiative de soulever la question du droit d'asile. Le projet contient certaines ambiguïtés qui auraient pu être évitées mais qui peuvent peut-être être éliminées, au cours de la présente session, moyennant quelques modifications d'ordre rédactionnel. Ainsi, par exemple, au paragraphe 1 de l'article 3, le membre de phrase "si elle est déjà entrée dans le territoire où elle cherchait asile" est une tautologie, étant donné qu'une personne ne peut être expulsée d'un territoire dans lequel elle n'a pas été admise. Le maintien de ce membre de phrase crée cependant une ambiguïté qui n'est guère souhaitable et sa suppression constituerait, sans modifier le sens de la disposition, une amélioration rédactionnelle.

9. La délégation française aurait voulu suggérer d'autres modifications, mais elle s'abstiendra de le faire pour le moment de crainte que ses suggestions ne soient considérées comme touchant la substance du projet et remettant ainsi en cause le compromis réalisé. Afin de sauvegarder ce compromis, la délégation française est prête à approuver le projet de déclaration sous sa forme actuelle. Comme cela a été souligné au cours de la vingt et unième session, notamment par le Président du Groupe de travail, le but de la déclaration envisagée est essentiellement humanitaire et son texte devrait donc être exempt de toute allusion de caractère politique. La délégation française regrette que tel ne soit pas totalement le cas. Même si la déclaration, une fois adoptée par l'Assemblée générale, ne crée pas d'obligations pour les Etats, il n'en reste pas moins qu'elle doit être suffisamment judicieuse pour servir de guide à la pratique des Etats. En permettant ainsi l'établissement d'une pratique uniforme, elle favorisera peut-être la formation de nouvelles règles coutumières créant de nouvelles obligations pour les Etats. D'où la nécessité d'un compromis équitable et raisonnable, quel qu'il soit.

10. La délégation française souligne que si le compromis auquel on est précédemment parvenu est remis en question et si des modifications de fond sont proposées, elle se réserve le droit de présenter elle-même des amendements et de reprendre la parole au cours du débat pour expliquer sa position.

11. M. SMEJKAL (Tchécoslovaquie) déclare qu'au stade actuel il n'entrera pas dans le détail des questions de fond et présentera simplement les vues générales de sa délégation au sujet du projet de déclaration sur l'asile territorial préparé par le Groupe de travail.

12. Lorsque l'on examine ce texte, il importe de se rappeler qu'il s'agit d'un énoncé non pas de normes juridiques, mais de principes humanitaires pouvant servir de guide aux Etats pour uniformiser leurs pratiques. La délégation tchécoslovaque avait l'intention de proposer certains amendements au projet de déclaration, mais elle s'abstiendra de le faire afin de préserver le compromis auquel on est parvenu et d'éviter de retarder l'adoption d'un texte. Elle éprouve néanmoins des doutes graves en ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 2. Premièrement, ce texte lui paraît indûment compliqué; deuxièmement, la disposition en question dépasse le cadre du projet de déclaration dont l'objet n'est pas l'aide internationale; troisièmement, ce paragraphe pourrait être interprété comme permettant la violation de la souveraineté des Etats et l'intervention dans leurs affaires intérieures. On pourrait supprimer ledit paragraphe, mais une autre solution serait d'adopter l'amendement proposé par la Colombie (A/6570, annexe, par. 40, alin. e, iii) ou celui proposé par le Soudan (ibid., par. 40, alin. f), ce qui préciserait bien que l'assistance ne serait fournie que si les Etats la demandaient. Toutefois, la délégation tchécoslovaque n'insistera pas pour qu'un tel amendement soit adopté si d'autres délégations jugent le texte actuel acceptable. M. Smejkal déclare qu'il reprendra peut-être la parole au cas où d'autres amendements seraient proposés.

13. M. NAINA MARIKKAR (Ceylan) dit que de l'avis de sa délégation le projet de déclaration sur l'asile territorial préparé par le Groupe de travail, dont elle faisait elle-même partie, mérite d'être appuyé.

14. Bien que le problème de l'asile soit d'origine ancienne et qu'il se pose couramment, il serait difficile de soutenir que des principes généraux de droit se sont dégagés en cette matière. Le projet de déclaration constitue un premier pas en avant en attendant le moment où la Commission du droit international aura achevé ses travaux sur l'asile territorial, permettant ainsi aux Etats d'examiner et d'accepter un instrument international juridiquement obligatoire dans ce domaine. Le projet de déclaration s'inspire de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme [résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale], qui énonce le droit qu'a toute personne "de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays", et fait largement appel aux règles sur l'asile territorial qui ont été élaborées au cours des années par les Etats de l'Amérique latine. La

[1] Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, Annexes, point 46 de l'ordre du jour, document A/5359, par. 6.

délégation ceylanaise pense que le Groupe de travail a atteint l'objectif qu'il s'était fixé de poser "des principes humanitaires sur lesquels les gouvernements pussent s'appuyer pour uniformiser leurs pratiques en matière d'asile" (A/6570, par. 40). M. Naina Marikkar pense, comme le représentant de la Norvège (983ème séance), que le projet doit être considéré comme le résultat d'un compromis, consacrant l'accord le plus large auquel il soit possible de parvenir à l'heure actuelle. La délégation ceylanaise a déjà indiqué à la vingt et unième session (953ème séance) qu'elle aurait aimé voir figurer dans le corps du projet des dispositions sur l'extradition des personnes qui, ayant bénéficié de l'asile, ont été reconnues coupables de crimes de droit commun exclusivement. On trouve une disposition de ce genre dans le paragraphe 2 de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. De même, il aurait peut-être été souhaitable de mentionner les mesures qu'un Etat serait fondé à prendre à l'encontre d'un réfugié étranger qui aurait abusé de l'hospitalité reçue. On peut également reprocher au projet de déclaration d'être trop vague; M. Naina Marikkar songe en particulier aux termes du paragraphe 2 de l'article 3.

15. La délégation ceylanaise se féliciterait certes de toute amélioration qui pourrait encore être apportée au texte à ces égards, mais elle estime que, eu égard au stade actuel de développement de cette branche du droit et compte tenu des limites fixées par les auteurs du projet, ce dernier peut être adopté tel quel. Plus tard, il pourra constituer un utile point de repère pour évaluer le développement du droit dans les domaines sur lesquels il porte, et il pourra aussi permettre de juger si le moment est ou non venu de passer à l'étape finale de l'élaboration et de la codification de règles juridiques précises concernant le droit d'asile. La délégation ceylanaise appuiera donc le projet de déclaration dans sa forme actuelle.

16. M. BHANDARE (Inde) indique que sa délégation juge dans l'ensemble acceptable le texte préparé par le Groupe de travail (A/6570, annexe, par. 1). Comme l'a fait justement observer la Commission dans les paragraphes 15 et 16 du rapport qu'elle a présenté à l'Assemblée générale à la vingt et unième session (A/6570), le projet de déclaration n'est pas un énoncé juridique du droit d'asile, mais tend seulement à poser une série de vastes principes humanitaires sur lesquels les gouvernements pourraient s'appuyer pour uniformiser leurs pratiques en matière d'octroi d'asile territorial. Si, par la suite, on le juge nécessaire, on pourra demander à la Commission du droit international de codifier le droit relatif à l'asile territorial. Le texte actuel, s'il est adopté, contribuera sans aucun doute au développement des relations amicales et de la coopération entre les Etats.

17. La délégation indienne approuve le maintien dans le dernier alinéa du préambule du projet de déclaration des mots "sans préjudice des instruments existants ayant trait à l'asile et au statut des réfugiés et des apatrides" qui visent, comme il convient, tous les instruments existants qui traitent de la question des réfugiés, que ces instruments soient ou non juridiquement obligatoires. La nécessité de dispositions telles que celles qui figurent au paragraphe 2 de l'article 2 est depuis longtemps reconnue par les organisations qui s'occupent de réfugiés. Le projet de déclaration a établi un juste équilibre entre les droits et les obligations des Etats, d'une part, et la protection à laquelle tout individu a droit pour des raisons humanitaires, d'autre part. La délégation indienne se félicite tout particulièrement, à cet égard, des dispositions du paragraphe 3 de l'article premier, qui reconnaissent à l'Etat qui accorde l'asile le droit de qualifier les causes qui le motivent. Elle approuve également le nouveau libellé de l'article 3, qui reconnaît le fait que certaines dérogations au principe du non-refoulement énoncé au paragraphe 1 de cet article doivent être permises pour des raisons majeures de sécurité nationale ou pour d'autres raisons. La délégation indienne préfère la formule "où elle risque d'être victime de persécutions" aux autres libellés antérieurement proposés. Elle approuve le maintien de la mention du colonialisme au paragraphe 1 de l'article premier, car il existe encore des territoires qui n'ont pas été libérés du joug de la domination coloniale étrangère.

18. La délégation indienne espère que la Commission sera en mesure d'approuver le texte du projet de déclaration sur l'asile territorial et que l'Assemblée générale réussira enfin à l'adopter au cours de la présente session.

La séance est levée à 15 h 55.

Litho in U.N. 77602—March 1968—825