



NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
GENERALE
E/CN.4/794
6 janvier 1960
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS-
FRANCAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Seizième session
Point 5 de l'ordre du jour provisoire

DECLARATION SUR LE DROIT D'ASILE

OBSERVATIONS DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Note du Secrétaire général

1. A sa quinzième session, la Commission a demandé aux organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social intéressées de présenter des observations sur le texte révisé du projet préliminaire de déclaration sur le droit d'asile présenté par la France (E/CN.4/L.517) ainsi que sur les amendements proposés à ce texte par l'Irak (E/CN.4/L.518)^{1/}.
2. Au 31 décembre 1959, neuf organisations non gouvernementales avaient fait parvenir leur réponse.

Commission des églises pour les affaires
internationales (Catégorie B)

(30 décembre 1959)

(Original : anglais)

Pour ce qui est du fond même de la déclaration, les deux principes suivants ont été soulignés au cours de la discussion : 1) le sort de la ou des personnes qui cherchent légitimement asile intéresse la communauté internationale - il intéresse profondément les peuples et les gouvernements de plus d'un pays et, normalement, ceux de nombreux pays; 2) l'Etat souverain doit exercer le droit qui lui est traditionnellement reconnu en matière d'asile, avec un sens de ses responsabilités

^{1/} Les observations des gouvernements sur cette question font l'objet du document publié sous la cote E/CN.4/793. Les observations du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés seront publiées séparément.

qui soit à la mesure des besoins légitimes de la personne ou du groupe qui cherche asile, et cela : a) dans le cas où le territoire de l'Etat souverain devient le pays de premier asile, comme b) dans le cas où l'Etat souverain est appelé à partager le fardeau imposé à un autre Etat dont le territoire est devenu le pays de premier asile. Le Comité a officiellement inscrit au procès-verbal le texte suivant :

Le Comité exécutif de la Commission des églises pour les affaires internationales a pris note du fait que la Commission des droits de l'homme a décidé d'entreprendre à sa seizième session la rédaction d'une déclaration sur le droit d'asile. Le Comité a émis l'avis qu'une déclaration sur le droit d'asile serait utile. Il a cependant estimé que pareille déclaration n'aurait tout son sens que si ses dispositions correspondaient à des normes au moins égales à celles qu'appliquent dans la pratique les gouvernements.

Le Comité exécutif n'a pas pris officiellement position sur le libellé même du projet et il proposera peut-être ultérieurement, de façon officieuse, certaines modifications; toutefois, le projet de déclaration présenté par la France paraît correspondre, dans l'ensemble, aux objectifs exposés par le Comité exécutif de la Commission des églises pour les affaires internationales.

Fédération internationale libre des déportés
et internés de la résistance (Register)

(27 novembre 1959)

(Original : français)

... les associations membres de la F.I.L.D.I.R., après en avoir délibéré, se sont prononcées pour l'élaboration d'un projet de déclaration sur le droit d'asile ...

Comité international de la Croix-Rouge (Catégorie B)

(11 décembre 1959)

(Original : français)

... S'inspirant de sa vocation humanitaire et des principes de la Croix-Rouge et étant donné que les Conventions de Genève (Convention IV, articles 44 et 70 notamment) ont expressément visé la situation des personnes obligées par les circonstances à se prévaloir du droit d'asile, il est heureux de constater que l'article 1 du projet en question proclame le principe selon lequel l'octroi de droit d'asile est un devoir humanitaire d'ordre international et concerne en conséquence la communauté internationale tout entière.

/...

La définition des personnes habilitées à bénéficier de l'asile, telle qu'elle est fournie par l'article 2, repose sur une notion universellement admise aux termes de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Quant aux articles 3, 4 et 5 (ce dernier résultant de l'amendement irakien), ils se réfèrent également à des usages de portée générale dont s'inspirent maintes décisions en vigueur telles que la Convention européenne des droits de l'homme et le Statut des réfugiés. Enfin la doctrine juridique a reconnu un "devoir humanitaire" à propos du droit d'asile aux termes de la déclaration de l'Institut de droit international lors de la session de Bath en 1950.

Pour toutes ces raisons qui viennent renforcer ses propres convictions, le Comité international de la Croix-Rouge a l'honneur de se prononcer en faveur des principes énoncés par le projet qui lui a été soumis pour avis et il espère sincèrement qu'une déclaration sur le droit d'asile pourra être adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies sur la base de ces documents.

Organisation internationale de police criminelle
(Catégorie B)

(4 décembre 1959)

(Original : français)

... J'ai l'honneur de vous signaler que le projet n'appelle qu'une observation du point de vue de l'Organisation internationale de police criminelle :

Projet français, article 3, dernière ligne :

Malgré l'alinéa 2 de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, il paraît opportun d'ajouter "et de droit commun" à la phrase "ou qu'ayant été l'objet d'une condamnation pour un crime ou pour un délit particulièrement grave".

Fédération internationale des droits de l'homme
(Catégorie B)

(23 décembre 1959)

(Original : français)

1. Proclamé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 14), à laquelle se réfère fort justement le projet de déclaration annexé à la lettre des Nations Unies du 17 novembre 1959, le droit d'asile n'a pu trouver place dans les projets de pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme ... du moins

/...

jusqu'à présent. Dans la mesure où le projet de déclaration qui a été adressé à la Fédération internationale des droits de l'homme veut combler partiellement cette lacune, cette Fédération ne peut que s'y déclarer favorable.

2. Dans un état idéal d'épanouissement, dans tous les pays, des droits fondamentaux de l'homme, le droit d'asile deviendrait sans objet. Les hommes n'auraient plus à fuir devant la persécution.

Mais tant que l'action internationale et les législations et pratiques nationales ne permettent pas d'apporter à tous les hommes la jouissance effective des libertés essentielles, l'asile sera le suprême recours des opprimés.

Aussi, des conventions en ce domaine seraient certainement l'un des moyens de garantir un véritable droit d'asile. Si les conceptions des différents Etats, relatives à l'asile, ne permettent pas d'envisager présentement des instruments internationaux ayant une généralité suffisante, l'adoption d'une déclaration internationale est alors des plus souhaitables.

3. Le texte du projet communiqué met à juste titre l'accent sur quatre principes :

- a) Sur l'obligation pour tout Etat, de respecter l'asile accordé par un Etat, et la non-responsabilité internationale de l'Etat du fait de l'asile qu'il accorde;
- b) Sur les devoirs de la communauté internationale à l'égard des personnes qui ont dû fuir leur pays parce qu'elles étaient victimes de la persécution ou avaient de sérieuses raisons de penser qu'elles risquaient de l'être; et
- c) Sur la responsabilité particulière des Nations Unies de promouvoir une coopération internationale en ce domaine, notamment lorsque la capacité d'absorption d'un pays d'accueil a atteint son maximum;
- d) La prohibition de mesures qui pourraient avoir pour effet de livrer à nouveau à des persécutions ou à des représailles ceux qui sont fondés à jouir du droit d'asile.

La Fédération internationale des droits de l'homme est favorable à toute rédaction qui formulerait en termes encore plus précis les idéaux définis dans le projet qui lui a été communiqué. Elle signale que la dernière phrase de l'article 3 présenterait quelque risque si "les raisons sérieuses de considérer (des personnes) comme un danger pour la sécurité du pays d'accueil" étaient largement interprétées. En tout état de cause, si une personne est légitimement

fondée à demander et à bénéficier de l'asile, dans les termes de l'article 14 de la Déclaration et si, d'autre part, elle peut être considérée, dans les hypothèses qui sont à l'origine de la rédaction de la dernière phrase de l'article 3, comme dangereuse pour la sécurité du pays d'accueil; encore faudrait-il éviter toute mesure qui, en fait, se traduirait par son retour dans le pays où sa vie ou son intégrité physique seraient menacées.

Quant à l'amendement dont le texte a été communiqué en même temps que celui de la Déclaration, la Fédération - qui est fermement attachée au principe qu'il reproduit : le droit qu'a toute personne de revenir dans son pays - éprouve quelque doute sur l'opportunité de le faire figurer dans une déclaration relative au droit d'asile. La déclaration, en effet, paraît être dictée par le légitime souci de proclamer le devoir - et le droit - des Etats d'accorder l'asile à ceux qui sont fondés à le demander. C'est à cette tâche primordiale que doit s'attacher la déclaration. Ce procédé n'exclut nullement des textes ultérieurs qui préciseraient les obligations des Etats à l'égard des bénéficiaires de l'asile, formuleraient les éléments essentiels du statut du bénéficiaire de l'asile, définiraient la nature et le contenu de ses rapports juridiques avec l'Etat et avec les nationaux de cet Etat. Il paraît évident à la Fédération internationale des droits de l'homme que ces aspects relèvent de conventions relatives au statut des réfugiés. En tout cas, il n'est pas souhaitable que la déclaration mentionne particulièrement le droit qui fait l'objet de l'amendement de l'Irak.

D'autre part, la Déclaration universelle s'applique à tous les hommes. L'idée même d'une exception - que l'amendement certes veut interdire - peut paraître en contradiction avec la généralité même du texte de l'article 13 de la Déclaration universelle.

La Ligue internationale des droits de l'homme et sa filiale, l'Association interaméricaine pour la démocratie et la liberté (Catégorie B)

(28 décembre 1959)

(Original : anglais)

1. Notre organisation est en faveur de l'adoption du projet de déclaration présenté par la France, qui donnerait effet aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Nous voudrions

/...

toutefois appeler votre attention sur divers autres aspects du droit d'asile politique qui rendraient effectives les dispositions du paragraphe 1 de l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et qui devraient être implicites dans un instrument qui comme celui-là vise la protection de la personne humaine.

2. En nous déclarant favorables à l'adoption du projet de déclaration, nous voulons en souligner l'urgence. Au cours des dix dernières années, sur le seul continent américain, plusieurs centaines de milliers de personnes ont été obligées de quitter leur pays pour chercher asile dans d'autres pays américains.

Aujourd'hui encore, des dizaines de milliers de réfugiés politiques vivent dans des pays autres que le leur. Nous demandons que l'on accorde à ces réfugiés politiques la protection morale qui leur est due en vertu du droit d'asile reconnu par la communauté internationale.

- a) Nous appuyons les dispositions de l'article 2 du projet de déclaration révisé et souhaiterions que l'on examine les points suivants. Il arrive souvent qu'un individu qui fuit les persécutions politiques soit privé de son passeport et autres pièces d'identité par les autorités de son propre pays. Il paraît donc indispensable que la communauté internationale fournisse aux réfugiés ainsi privés de leur nationalité un passeport international qui pourrait être analogue au passeport Nansen de la Société des Nations et qui permettrait à l'exilé politique de travailler ou, le cas échéant, de se rendre dans un autre pays où il lui serait possible de gagner sa vie.
- b) Nous demandons en outre que, pour donner effet aux dispositions de l'article 2 du projet de déclaration révisé, la communauté internationale, soucieuse du sort des réfugiés politiques, trouve le moyen de protéger ces exilés, grâce à des consultations avec les autorités des pays d'asile. Notre organisation a reçu la preuve que de nombreux exilés politiques du continent américain ont été poursuivis, persécutés et même assassinés par des agents diplomatiques et des agents secrets du pays qu'ils avaient quitté. Dans ces conditions, la communauté internationale ne doit pas abandonner l'exilé politique, elle doit au contraire continuer de lui assurer, au moyen de consultations, une protection et des garanties de sécurité dans le pays d'asile. Nous demandons que cette question qui préoccupe beaucoup notre organisation soit étudiée avec un soin particulier.

/...

3. En demandant à la Commission des droits de l'homme de donner effet aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui sont inhérentes au droits d'asile, nous voudrions signaler que l'asile politique peut être de deux sortes :

- a) Il peut s'agir de l'asile accordée par un pays qui accueille sur son territoire des réfugiés politiques étrangers qui ont fui leur propre pays par crainte des persécutions;
- b) Mais il faut aussi reconnaître la nécessité de reconnaître le droit d'asile à l'individu persécuté pour des raisons politiques, qui a cherché asile dans une ambassade étrangère installée dans son propre pays parce que sa personne était en danger. A ce propos, nous souscrivons tout particulièrement à l'observation du Gouvernement du Honduras qui, dans sa note du 2 septembre 1957^{1/}, insiste sur cet aspect de l'asile politique; ce problème revêt parfois un caractère de la plus haute gravité et peut même compromettre la paix entre les nations, comme cela a été le cas sur le continent américain au cours des dix dernières années. Dans sa note, le Gouvernement hondurègne dit notamment :

"Afin d'épargner de nombreuses difficultés tant aux ambassades qu'aux ministères des affaires étrangères eux-mêmes, le Gouvernement hondurègne estime qu'il est souhaitable de réglementer de façon aussi précise que possible le droit d'asile, et notamment de prévoir une clause disposant que, dans un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle l'agent diplomatique intéressé aura fait savoir qu'il a accordé asile à un citoyen ayant demandé à bénéficier de ce droit, le sauf-conduit nécessaire devra, selon le cas, être délivré ou refusé."

4. En résumé, et compte tenu des observations formulées ci-dessus, nous prions instamment la Commission, au nom de la Ligue internationale des droits de l'homme, de donner effet aux principes énoncés dans les articles et les paragraphes précités de la Déclaration universelle des droits de l'homme, afin d'assurer la liberté et la protection de l'individu, dont la sauvegarde est devenue, selon les termes mêmes du projet de déclaration révisé, "la responsabilité particulière" de "la communauté internationale, représentée par les Nations Unies".

^{1/} Note du Secrétariat : Le texte de cette note figure dans le document publié sous la cote E/CN.4/781.

Société de législation comparée (Catégorie B)

(3 novembre 1959)

(Original : français)

La Société de législation comparée propose d'approuver les termes du projet de déclaration E/CN.4/L.517, complété par l'amendement E/CN.4/L.518, sous la double réserve :

Dans l'article premier actuel de ce texte, de remplacer "a le droit, dans l'exercice de sa souveraineté, d'accorder asile à des personnes" par "peut accorder asile à des personnes" (le reste sans changements);

D'intervertir cet article premier et l'article 3, et en précisant que la déclaration ainsi projetée devrait être considérée seulement comme une étape utile vers la formulation définitive souhaitable qui serait du genre de celle-ci :

"Toute personne persécutée dans un pays a droit de recevoir asile dans un autre pays. La communauté internationale a le devoir de veiller à ce qu'elle reçoive cet asile dans des conditions satisfaisantes de sécurité et de bien-être, et d'aider le pays qui aura eu à la recueillir à en supporter la charge. A défaut d'accord entre l'intéressé et un Etat, la communauté internationale désignera l'Etat de refuge, en tenant compte des ressources des Etats, et, dans toute la mesure du possible, de leurs préférences".

Les propositions ci-dessus sont fondées sur les motifs suivants :

L'asile - en entant par là l'accueil, sur le territoire d'un Etat, d'une personne qui en fuit un autre où elle est, ou risque d'être persécutée par l'autorité publique - a toujours eu, et conserve, un fondement essentiellement humanitaire. Mais sa technique juridique est en train de franchir une nouvelle étape.

On tendait, jusqu'à ces dernières années, à y voir un droit de l'Etat d'accueil, une manifestation de sa souveraineté, plus qu'un véritable droit du persécuté à obtenir l'asile (voir : Sibert, Traité de droit international public, tome I, page 19, note 2 et pages 573-574, note 2; Alcindor, article "Asile" dans Répertoire de droit international de La Pradelle et Niboyet, 1929; Tedeschi, rapport au premier Congrès d'études internationales, 1937).

Or, à l'époque récente et grâce aux progrès - lents, partiels, insuffisants, mais non négligeables - des institutions internationales, il apparaît souhaitable et possible : 1) de tendre à en mieux assurer le bienfait à l'intéressé, en vue d'arriver à en faire un véritable droit de l'homme; 2) d'aider l'Etat de refuge à

/...

accorder l'hospitalité en lui rendant le fardeau moins lourd grâce à une collaboration internationale.

On évolue vers la reconnaissance d'un droit à recevoir l'asile, pour l'individu persécuté, et donc de véritables devoirs de le lui accorder. Mais il apparaîtrait anormal de consacrer un devoir absolu d'accueil de l'Etat chez lequel le fugitif aurait choisi de chercher protection. Car si c'est l'humanité qui impose d'abriter le fugitif injustement menacé, les Etats qui jusqu'ici ont donné l'asile n'ont eu à le faire et à agir ainsi au nom de "l'humanité" que parce qu'elle n'avait pas d'institutions propres, et qu'il fallait que les Etats en tiennent lieu; or aujourd'hui, elle a ses organes, elle est institutionnalisée, et il serait singulier que tel ou tel Etat, désigné par un individu, eût seul la charge de faire ce qui incombe à leur communauté à tous.

Il devient donc possible, à la fois de mieux garantir le droit de l'individu - qui est l'idéal auquel il faut tendre - et de renforcer les institutions de l'humanité mondiale, - autre idéal qui s'impose - en présentant celle-ci comme le véritable sujet passif du droit reconnu à celui-là. Mais il reste qu'en pratique ce seront des Etats qui auront la mission de recueillir les malheureux : il faut bien, tant qu'il n'existe pas un sol international pouvant les héberger, que ceux-ci demeurent dans un Etat ou un autre, quitte à ce que là ils soient pris en charge en partie par des agences internationales et donnent lieu à des subsides de leur part.

Dans cette phase de l'évolution du droit est intervenu d'abord l'article 14 de la Déclaration universelle de 1948. Sa rédaction est prudente; elle veille à ne pas proclamer le droit du persécuté d'exiger l'asile dans un pays déterminé.

Le texte proposé par la France en 1957, puis révisé à la lumière des réactions suscitées est devenu le projet français de 1959, E/CN.4/L.517, complété par l'amendement irakien, E/CN.4/L.518, essaie de faire faire à la question quelques nouveaux pas dans la voie ci-dessus indiquée, tout en tenant compte des objections rencontrées et en demeurant prudent. Par cette prudence même il apparaît comme n'étant pas encore un statut définitif et pleinement satisfaisant du droit qu'il convient de reconnaître à l'homme et de la fonction qu'il convient pour cela de faire exercer par la communauté internationale et, pour son compte, par les Etats.

Il est certain qu'on ne peut pas et qu'on ne devra jamais permettre au fugitif d'imposer que tel Etat le reçoive. Mais alors il faut bien voir que le terme vers lequel on doit évoluer sera la reconnaissance d'un devoir de l'Etat désigné par la communauté internationale pour accomplir ce service si le choix ne peut être fait par accord. Puisque cependant cette restriction à la liberté de décision étatique est encore elle-même difficile à imposer aujourd'hui, le texte proposé peut, en attendant et comme étape intermédiaire réalisant déjà un progrès, être approuvé dans sa rédaction actuelle, sous les deux réserves suivantes :

- a) Il semble qu'il serait plus clair et plus logiquement articulé si l'on intervertissait ses articles de façon que son article 3 actuel, qui dit en quoi l'asile consiste pour l'intéressé, devienne le premier des articles, les autres venant ensuite pour indiquer comment est organisé le service national et international de l'asile à l'homme persécuté et l'actuel article premier devenant l'article 3.
- b) En tout cas et surtout un passage de la version 1959 présente un inconvénient sérieux. Pour désarmer des objections, on y a dit, alors qu'on ne le faisait pas dans le texte proposé par la France en 1957, que l'Etat qui accorde l'asile use ainsi d'un "droit, dans l'exercice de sa souveraineté". Cette rédaction est une régression, non seulement par rapport à celle de 1957 mais par rapport à l'esprit de la Déclaration de 1948 et aux idées modernes. Il s'agit d'une mission à remplir pour des raisons d'humanité; s'il ne s'agissait que de l'exercice discrétionnaire de la souveraineté, on ne comprendrait pas que la communauté internationale soit appelée à subventionner. Il faut donc remplacer cette rédaction (début de l'article, article premier) par : "Tout Etat peut accorder asile à des personnes ..." (le reste sans changement).

Ligue internationale de femmes pour la paix
et la liberté (Catégorie B)

(27 novembre 1959)

(Original : anglais)

... Je voudrais renouveler une observation que j'ai faite précédemment et qui correspond à la politique internationale suivie par la LNIPL depuis 1915 :

/...

Un réfugié qui cherche asile pour échapper à des persécutions politiques, religieuses, ethniques ou raciales doit avoir le droit de recevoir asile. Le fait de savoir qu'aux termes du premier alinéa du projet de déclaration - "considérant, etc. ..." - il a le droit de "bénéficier" de l'asile (dictionnaire Larousse : "retirer un avantage ou un gain") ne lui donnera pas la vie sauve si le gouvernement du pays dans lequel il cherche asile n'est pas obligé de le recevoir, de lui accorder asile.

L'article premier dispose que l'Etat a "le droit d'accorder asile". Nous en déduisons que l'on estime impossible d'imposer aucune obligation à un Etat.

Or, nous persistons à croire que les responsabilités de l'Etat devraient comprendre l'obligation d'accorder asile à un individu persécuté pour des motifs qui sont parfaitement conformes aux buts et principes dont les Nations Unies sont aujourd'hui le symbole.

Nous souhaitons donc que le libellé de l'article 1 soit modifié et rédigé comme suit : "Tout Etat a l'obligation d'accorder asile". Les mots "à des personnes fondées à invoquer l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme" devraient être supprimés.

Article 3

Nous n'approuvons pas l'allusion à la "sécurité du pays d'accueil", car nous avons eu connaissance, au cours de quarante-cinq années, de plusieurs cas de réfugiés qui avaient dû fuir subitement des pays dirigés par des gouvernements militaristes, fascistes et nazis où leur vie était en danger et qui étaient considérés comme un danger pour la sécurité d'un pays d'accueil, pour la simple raison qu'ils avaient fui un pays avec lequel ce pays d'accueil entretenait des relations diplomatiques et/ou qui n'avait pas encore clairement révélé les intentions, les formes et les objectifs de sa politique de persécution.

Nous espérons avoir l'occasion d'exposer de façon plus détaillée notre point de vue lors de la prochaine session de la Commission des droits de l'homme.

Union mondiale pour un judaïsme libéral (Catégorie B)

(21 décembre 1959)

(Original : anglais)

L'Union mondiale pour un judaïsme libéral accueille chaleureusement la déclaration sur le droit d'asile présentée sous forme de projet préliminaire par la

/...

France (E/CN.4/L.517) et elle espère que ce texte sera adopté lorsqu'il sera examiné en dernière lecture.

Notre organisation pense, toutefois, qu'on ne devra pas attendre trop longtemps le moment où sera présenté un texte qui consacrera le droit de l'individu à recevoir asile, comme le projet actuel consacre le droit de l'Etat à accorder asile à l'individu. Elle n'en appuie pas moins le présent projet de déclaration sur le droit d'asile et l'amendement que l'Irak propose d'y apporter, car elle estime que ce texte ouvre la voie à la mise en oeuvre de toutes les dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme.
