



SOMMAIRE

	Page
<i>Point 46 de l'ordre du jour:</i>	
<i>Projet de déclaration sur le droit d'asile (suite)</i>	
<i>Discussion générale (suite)</i>	325

Président: M. Nemi Chandra KASLIWAL (Inde).

En l'absence du Président, M. Albuquerque Mello (Brésil), vice-président, prend la présidence.

POINT 46 DE L'ORDRE DU JOUR

Projet de déclaration sur le droit d'asile (A/4452 et Add.1 et Add.1/Corr.1, A/4792, A/4793, A/5145, E/3335, E/3403 et Add.1 à 5, A/C.3/L.1035) [suite]

DISCUSSION GÉNÉRALE (suite)

1. M. LEIRO (Norvège) partage l'opinion exprimée à la 1192^e séance par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, à savoir que le droit d'asile est la condition sine qua non de l'exercice de tous les autres droits pour les personnes qui fuient les persécutions. Ce droit a toujours retenu l'attention de l'Organisation des Nations Unies et l'Assemblée générale l'a proclamé en 1948 dans la Déclaration universelle des droits de l'homme [résolution 217 (III) de l'Assemblée générale].

2. Comme il ne paraît pas possible, à l'heure actuelle, de consacrer le droit d'asile dans un document juridique à caractère obligatoire tel qu'une convention, on a jugé opportun d'élaborer un projet de déclaration dont le but est de reconnaître de façon adéquate le besoin de protection des personnes fuyant devant la persécution. Les rédacteurs de ce projet ont su concilier le souci légitime des Etats de sauvegarder leur sécurité et les intérêts des personnes qui cherchent asile. Tel qu'il est conçu, le texte du projet de déclaration sur le droit d'asile (E/3335, par. 147) n'impose pas d'obligations juridiques aux Etats, dont il respecte la souveraineté, tout en les encourageant à se montrer libéraux.

3. La délégation norvégienne pense que certaines modifications, concernant essentiellement la forme, pourraient être apportées au projet. C'est pourquoi elle a présenté, avec la délégation togolaise, une série d'amendements (A/C.3/L.1035). Ceux qu'elle propose pour le paragraphe 1 de l'article 2 et le paragraphe 1 de l'article 3 ont pour but d'aligner ces paragraphes sur l'article premier. La modification relative au paragraphe 2 de l'article 2 tend à combler une lacune qui vient de ce que l'octroi initial de l'asile n'y est pas envisagé. En ce qui concerne l'article 3 du projet de déclaration, l'amendement tendant à remplacer le mot "should" par le mot "shall" dans le texte anglais s'inspire de la pratique adoptée dans la Déclaration

universelle des droits de l'homme. D'autre part, les délégations norvégienne et togolaise estiment que l'expression "sauf pour des raisons majeures de sécurité nationale ou de protection de la population" risque de servir de prétexte à certains Etats pour justifier l'adoption de mesures restrictives. Aussi les auteurs proposent-ils de la supprimer. On peut d'ailleurs douter qu'il soit opportun de mentionner dans une simple déclaration les exceptions éventuelles à un principe général; en tout cas, seules devraient entrer en ligne de compte les considérations relatives à la sécurité nationale ou la menace découlant d'un afflux en masse de réfugiés. C'est pourquoi les auteurs ont proposé d'insérer dans l'article 3 un nouveau paragraphe 2. Ils ont également modifié l'ancien paragraphe 2, qui devient paragraphe 3, en supprimant la notion d'asile provisoire, laquelle n'est pas reconnue dans la pratique internationale, de manière que les personnes intéressées aient toujours la possibilité de chercher asile dans un autre pays.

4. Pour terminer, le représentant de la Norvège dit que les auteurs des amendements ne sont pas opposés à ce que le mot "territorial" figure après le mot "asile" dans le titre du projet, comme le souhaitent certaines délégations qui voudraient voir exclure l'asile diplomatique du domaine de la déclaration.

5. Le PRÉSIDENT voudrait, si la Commission n'y voit pas d'objection, inviter le Rapporteur à assurer la présidence afin de pouvoir lui-même prendre la parole en qualité de représentant du Brésil.

Mme Sivomey (Togo), rapporteur, prend la présidence.

6. M. ALBUQUERQUE MELLO (Brésil) croit que le projet de déclaration doit être examiné avec prudence et surtout en dehors de toute considération de politique nationale, faute de quoi il serait préférable que l'asile demeure régi par le droit coutumier que la plupart des Etats observent en cette matière.

7. Le problème de l'asile qui, sur le plan moral et philosophique, est lié à la protection de la vie et de la liberté de la personne humaine, justifierait l'élaboration d'un document juridique codifiant les diverses formes d'asile, mais ce travail se heurterait à de nombreux obstacles tenant, d'une part, à diverses situations de fait et, d'autre part, à la difficulté croissante d'établir une distinction précise entre celui qui bénéficie de l'asile — purement politique, à l'origine — et le réfugié, victime de vastes mouvements sociaux résultant de luttes auxquelles il est souvent étranger. En outre, deux tendances s'opposent en ce qui concerne la souveraineté des Etats: certains considèrent l'octroi de l'asile comme un acte de souveraineté dont l'Etat doit être seul juge, d'autres, se fondant sur la protection de l'individu dans l'ordre international, considèrent l'asile comme un devoir de l'Etat.

8. Il est donc trop tôt, bien que le droit d'asile soit énoncé à l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, pour chercher à le codifier sur le plan international au moyen d'une convention ou d'articles spéciaux dans les projets de pactes relatifs aux droits de l'homme. On ne peut qu'affirmer des principes humanitaires, généralement reconnus en pratique par les Etats, dans une déclaration qui constituera une étape vers l'établissement de normes internationales obligatoires.

9. Les pays de l'Amérique latine, en raison des mouvements politiques de caractère révolutionnaire qui se sont produits sur leur continent, ont une large expérience du droit d'asile et les Conventions sur l'asile territorial et sur l'asile diplomatique, adoptées en 1954 par la dixième Conférence interaméricaine^{1/}, sont les deux seuls textes qui codifient ce droit sur le plan international, encore qu'à l'échelon régional seulement. La Convention sur l'asile territorial se fonde, d'une part, sur le fait que les Etats latino-américains n'établissent aucune distinction législative ou administrative entre les étrangers en général et les réfugiés et, d'autre part, sur le droit qu'ils reconnaissent à l'Etat d'origine d'un réfugié d'exiger que des restrictions, pouvant aller jusqu'à l'internement administratif, soient imposées à sa liberté de mouvement. La Convention affirme également, en son article premier, la souveraineté de l'Etat et le représentant du Brésil pense qu'en proclamant le droit de toute personne de "chercher" asile, l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme constitue un compromis entre la conception de l'asile comme droit de l'Etat et celle de l'asile comme droit de l'individu et devoir de l'Etat. Il ne faut pas oublier, par ailleurs, qu'en codifiant le droit d'asile, les Etats d'Amérique latine visaient l'asile politique traditionnel octroyé à quelques individus et non l'asile qu'il faut, dans certaines parties du monde, accorder à des groupes nombreux à la suite de conflits idéologiques, raciaux ou religieux.

10. En ce qui concerne le projet de déclaration, la délégation brésilienne pense qu'il doit se référer uniquement à l'asile territorial et non à l'asile diplomatique ou à celui qui est accordé dans des avions ou sur des navires de guerre et dans des camps militaires. Il ne serait pas souhaitable d'appliquer à l'asile diplomatique certains des articles du projet de déclaration; au reste, cette forme d'asile est une pratique surtout latino-américaine et n'est pas reconnue par de nombreux pays, notamment les pays européens. Une déclaration sur l'asile territorial répondrait à la préoccupation immédiate du Haut Commissaire car elle établirait des principes relatifs à la situation de la personne qui bénéficie de l'asile à l'égard de l'Etat d'accueil et elle serait, en outre, conforme en tout point à l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui ne se réfère évidemment qu'à l'asile territorial. Il ne faut pas oublier, par ailleurs, que la Commission du droit international a inclus le droit d'asile dans la liste des matières choisies en vue de leur codification et que l'Assemblée, à sa quatorzième session, par sa résolution 1400 (XIV), l'a priée d'entreprendre, dès qu'elle le jugerait souhaitable, la codification des principes et normes du droit international relatifs au droit

d'asile. La déclaration n'est donc qu'une étape temporaire et sera absorbée plus tard dans un document d'ordre général. La délégation brésilienne recommande donc d'ajouter le mot "territorial" au titre du projet de déclaration.

11. Le représentant du Brésil voudrait également préciser sa position à l'égard de l'article 3 du projet de déclaration. Elle estime que si un individu est recherché pour des crimes de droit commun, en dehors des actes politiques qui l'ont amené à fuir un pays, l'Etat d'accueil est justifié à le livrer, car des actes entrant dans la catégorie des infractions de droit commun ne doivent pas rester impunis. Ce principe ressort d'ailleurs du paragraphe 2 de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. S'il est certain que le projet de déclaration ne peut être assez détaillé pour faire état des actes qui sont à la fois des délits politiques et des délits de droit commun, il doit cependant reconnaître une certaine latitude à l'Etat d'accueil pour ce qui est de l'octroi de l'asile.

12. En ce qui concerne l'article 4, la délégation brésilienne n'estime pas approprié, au point de vue technique, qu'un article d'une déclaration destinée aux Etats vise l'individu. D'autre part, il lui semble insuffisant de mentionner uniquement les activités contraires aux buts et principes de l'Organisation des Nations Unies, en laissant de côté les activités de caractère violent dirigées contre l'Etat d'origine, d'autant plus dangereuses si celui-ci est voisin de l'Etat de refuge. Elle propose donc de remplacer l'article 4 par le texte suivant:

"L'Etat d'accueil, à la demande de l'Etat intéressé, doit empêcher par les moyens établis dans sa législation et conformément aux accords en vigueur, que la personne bénéficiant de l'asile ne se livre à des activités tendant à l'emploi de la force ou de la violence contre l'Etat d'origine, ainsi qu'à toute action contraire aux buts et aux principes des Nations Unies."

Cet amendement, qui n'introduit pas d'idée nouvelle, correspond à une pratique courante ainsi qu'aux dispositions de la convention interaméricaine actuellement en vigueur.

13. En formulant ces quelques observations, la délégation brésilienne espère aider la Commission à trouver un dénominateur commun entre les diverses tendances qui se manifestent à l'égard du droit d'asile, dont la reconnaissance permettra de promouvoir le respect des droits de l'homme.

14. M. EL FASSI (Maroc) se félicite de ce que le droit d'asile fasse l'objet d'un projet de déclaration, car la notion d'asile est très chère au peuple et au Gouvernement marocains. Le Maroc a toujours été une terre d'asile et les Marocains ont pu eux-mêmes bénéficier du droit d'asile lorsqu'ils cherchaient la voie de leur libération nationale, ce qui leur a permis d'avoir une certaine activité politique loin de toute contrainte et de toute oppression.

15. Le représentant du Maroc est également heureux de constater que le projet de déclaration prend en considération le droit de chaque Etat de n'accorder l'asile que si cela n'est pas de nature à nuire à sa sécurité nationale ou à la protection de sa population et à ses relations avec d'autres Etats. Il rappelle que le représentant du Maroc avait présenté, lors de la 1180ème séance, des réserves à ce sujet au moment

^{1/} Organisation des Etats Américains, Série sur le droit et les traités, Convention sur l'asile territorial et Convention sur l'asile diplomatique, signées à la dixième Conférence interaméricaine, Caracas, 1er-28 mars 1954 (Union panaméricaine, Washington [D. C.], 1954).

où la délégation soviétique avait proposé d'ajouter un article sur le droit d'asile aux projets de pactes.

16. Pour toutes ces raisons, le Maroc est disposé à voter pour le projet de déclaration, qui est conforme aux données de sa nouvelle constitution, à sa législation ainsi qu'à la pratique qui découle de ses traditions millénaires.

17. Le texte du nouveau paragraphe 2 que les délégations de la Norvège et du Togo proposent d'insérer à l'article 3 et qui vient renforcer les réserves précédemment formulées par la délégation marocaine rencontre également son agrément.

M. Albuquerque Mello (Brésil) reprend la présidence.

18. M. PICO (Argentine) tient tout d'abord à féliciter la délégation française et l'un de ses membres les plus éminents, le président René Cassin, d'avoir pris l'initiative du projet à l'étude qui développe et complète les dispositions de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. L'accueil chaleureux fait à l'initiative en question tant par les gouvernements qui ont été consultés par la Commission des droits de l'homme que par cette commission elle-même — laquelle a introduit un certain nombre de modifications dans l'avant-projet dont elle était saisie mais n'en a pas changé l'esprit — montre que, par-delà les divergences d'opinion, la communauté des nations s'intéresse vivement à la définition des principes régissant, sur le plan international, l'institution aujourd'hui si importante qu'est l'asile. L'expérience des pays latino-américains en la matière mérite d'être prise en considération: l'asile a toujours été envisagé très favorablement par les gouvernements des pays en question et les normes juridiques qui ont été formulées à diverses reprises en la matière doivent être considérées comme d'utiles précédents lorsqu'on entreprend de donner une définition internationale de l'asile. Le remarquable exposé présenté par la délégation brésilienne est suffisamment éloquent sur ce point et le représentant de l'Argentine se bornera en conséquence à rappeler que son pays a, dès le début de son existence en tant que nation, pratiqué une politique libérale et généreuse en matière d'asile territorial.

19. En ce qui concerne le texte à l'étude, dont la portée devrait sans doute être limitée à l'asile territorial, il ménage un heureux équilibre entre les divers principes dont s'inspirent ses dispositions. L'article premier consacre le droit de tout individu de demander et de recevoir asile conformément à l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, c'est-à-dire en cas de persécution, à l'exclusion des cas de poursuites fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux principes et aux buts de l'Organisation des Nations Unies; à la fin du premier alinéa de l'article 2, le concept de persécution est précisé et élargi de manière à englober également la crainte légitime de la persécution. En second lieu, l'article premier impose clairement aux Etats — et c'est là l'obligation corrélative du droit de l'individu de chercher asile et d'en bénéficier — le devoir de respecter l'asile octroyé. Enfin, il énonce le principe, bien établi en droit international, selon lequel l'asile est accordé par l'Etat dans l'exercice de sa souveraineté, principe que réaffirme, à l'article 2, la formule "sous réserve de la souveraineté des Etats".

20. L'article 2 proclame l'intérêt de la communauté internationale pour les personnes ayant à chercher asile, sous réserve — le représentant de l'Argentine vient de le souligner — de la souveraineté des Etats et invite les Etats, individuellement ou en commun, ou par l'intermédiaire de l'Organisation des Nations Unies, à envisager les mesures qu'il y aurait lieu de prendre en vue de porter remède à la situation des personnes en cause.

21. L'article 3 apporte une légère restriction au pouvoir discrétionnaire absolu de l'Etat en matière d'asile. A ce propos, le représentant de l'Argentine croit utile d'analyser les caractéristiques juridiques de l'asile. Tout Etat peut, dans l'exercice de sa souveraineté, accorder asile à telle ou telle personne: il s'établit alors entre l'Etat et l'intéressé un lien de droit interne qui régit le statut du bénéficiaire de l'asile dans le pays d'accueil. Sur le plan international, il semble plus difficile de définir le lien de droit résultant de l'asile: où sont en effet les droits et obligations spécifiques entre Etats qui constituent la caractéristique de tout le droit des gens? Pour les découvrir, il faut se placer d'un point de vue négatif et envisager le cas où un Etat interviendrait contre l'octroi de l'asile par un autre Etat. C'est alors qu'entreraient en jeu les principes du projet à l'étude. En effet, l'asile accordé dans les conditions prévues à l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme doit être respecté par les autres pays et tout Etat qui interviendrait contre l'octroi de l'asile irait à l'encontre des dispositions du projet de déclaration. Ainsi impose-t-on aux autres Etats une obligation morale de ne pas faire et à cette obligation correspond un droit *erga omnes* dont le titulaire est l'Etat d'asile. Ce lien juridique entre Etats aboutit à la reconnaissance d'un principe de protection de l'individu et assure, avec la force qui s'attache à une déclaration, la défense, sur le plan international, d'un intérêt individuel que la communauté des nations entend entourer du plus grand nombre possible de garanties. C'est en effet l'individu qui bénéficie des obligations négatives incombant aux Etats en ce sens qu'aucun Etat, pas même celui d'où vient l'intéressé, ne peut intervenir à aucun moment dans la décision de l'Etat qui accorde l'asile.

22. Selon la délégation argentine, si les principes contenus dans le projet de déclaration revêtaient un caractère obligatoire, l'Etat accordant l'asile deviendrait un organe de la communauté internationale en ce qu'il se chargerait d'assurer à l'individu une protection qui correspond à l'intérêt de la communauté internationale. L'article 3 énonce un principe hautement humanitaire, mais qui ne revêt jusqu'à présent aucun caractère obligatoire en droit international public. Il est néanmoins utile de le proclamer dans un instrument du type d'une déclaration et d'imposer aux Etats le devoir moral de ne pas refouler ni expulser un individu lorsqu'une telle mesure aurait pour effet d'obliger l'intéressé à retourner ou à demeurer dans un territoire où il craindrait avec raison d'être victime de persécutions menaçant sa vie, son intégrité physique ou sa liberté. En de telles circonstances, nul ne devrait refuser d'accorder asile — fût-ce à titre provisoire — à l'intéressé pour faciliter son admission définitive dans un autre pays disposé à l'accueillir, étant entendu que ce principe humanitaire n'aurait plus à être respecté si la personne qui demande asile met en danger la sécurité nationale ou la population du pays en cause, car le premier devoir de l'Etat est de veiller à la sécurité

et au bien-être de ses ressortissants. L'article 3 est certainement le plus important du projet et c'est celui que la Commission des droits de l'homme a eu le plus de mal à rédiger. Le texte mis au point représente un compromis soigneusement pesé entre les diverses thèses en présence et il est à craindre que, si la Commission est saisie d'amendements à ce texte, elle ne se heurte à nouveau aux difficultés que la Commission des droits de l'homme a eu beaucoup de peine à surmonter.

23. Pour ce qui est de l'article 4, le représentant de l'Argentine pense, comme le représentant de la France, qu'il porte sur une question qui, dans la pratique, ressortit à la législation interne des Etats. Cela dit, la délégation argentine comprend les raisons pour lesquelles les auteurs du projet ont cru bon de faire figurer une telle disposition dans leur texte. Néanmoins, les objections soulevées par le représentant du Brésil ont beaucoup de force et la nouvelle rédaction qu'il propose reçoit l'appui total de la délégation argentine.

24. En ce qui concerne l'article 5, le représentant de l'Argentine ne voit pas comment on pourrait interpréter le projet à l'étude comme limitant le droit de toute personne à retourner dans son pays.

25. En terminant, le représentant de l'Argentine indique que le projet de déclaration lui paraît dans l'ensemble acceptable. Il estime que, sans modifier le droit international en vigueur, ce texte énonce des principes humanitaires dignes du plus grand respect et auxquels la délégation argentine souscrit entièrement. Si le projet touchait à des principes de droit international, le représentant de l'Argentine se devrait de rappeler que la Commission du droit international est chargée de codifier le droit international obligatoire en matière d'asile et qu'il faut se garder d'intervenir dans les travaux sérieux et réfléchis de cet organe.

26. Mme MANTZOULINOS (Grèce) se félicite de ce que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les

réfugiés ait déclaré attacher une grande importance au projet de déclaration sur le droit d'asile; elle remercie également le représentant de la France d'avoir, à la 1182ème séance, fait un historique de l'élaboration de ce projet, dont la délégation française a pris l'initiative à la treizième session de la Commission des droits de l'homme.

27. Dans l'ensemble, la délégation grecque approuve le texte du projet. Toutefois, elle envisage de présenter quelques amendements^{2/}. Estimant notamment que la notion de "crainte légitime de la persécution" n'est pas clairement définie au premier alinéa de l'article 2, elle propose d'ajouter à la fin de cet alinéa le membre de phrase: "ainsi qu'il est prévu à l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme".

28. Le second amendement portera sur l'article 4. La délégation hellénique n'en voit pas la nécessité et préférerait qu'il soit supprimé; cependant, si la majorité de la Commission est favorable à son maintien, elle le modifiera car l'expression "activités contraires aux buts et aux principes des Nations Unies" est trop vague et ne correspond pas à la conception qu'elle se fait des devoirs et responsabilités des personnes à l'égard de l'Etat où elles ont trouvé asile. Elle propose donc d'insérer dans l'article 4 le membre de phrase: "à la sécurité nationale ou à l'ordre public de l'Etat qui donne asile ainsi qu'" entre les mots "des activités contraires" et les mots "aux buts".

29. La représentante de la Grèce espère que la Commission pourra accepter ces amendements, qui concilient le droit des personnes de chercher asile et celui des Etats d'accorder l'asile tout en protégeant leur souveraineté.

La séance est levée à 16 h 15.

^{2/} Distribués ultérieurement sous la cote A/C.3/L.1037.