

Nations Unies
**ASSEMBLÉE
GÉNÉRALE**

VINGT ET UNIÈME SESSION

Documents officiels



**SIXIÈME COMMISSION, 921^e
SÉANCE**

Vendredi 28 octobre 1966,
à 10 h 50

NEW YORK

SOMMAIRE

	Page
Point 85 de l'ordre du jour: Projet de déclaration sur le droit d'asile (suite)	131

Président: M. Vratislav PĚCHOTA
(Tchécoslovaquie).

POINT 85 DE L'ORDRE DU JOUR

Projet de déclaration sur le droit d'asile (suite)
[A/6367 et Add.1 et 2, A/C.6/L.587 à 591, A/C.6/
L.593 et Add.1, A/C.6/L.599, A/C.6/L.604]

1. M. MANNER (Finlande) souligne l'importance qu'attache au projet de Déclaration sur le droit d'asile (voir A/6367) la délégation finlandaise, qui appuiera tous les efforts déployés en vue de compléter ce texte. La législation finnoise en vigueur s'inspire d'ailleurs de l'esprit du projet de Déclaration et des principes qu'il énonce: c'est ainsi que la loi de 1958 sur les étrangers prévoit que, si, aussitôt après son arrivée dans le pays, un étranger demande à bénéficier du droit d'asile pour des raisons politiques, le Ministère de l'intérieur peut, après avoir obtenu l'avis du Ministère des affaires étrangères, lui accorder l'autorisation de demeurer sur le territoire. La crainte justifiée de l'intéressé d'être poursuivi dans son propre pays en raison de sa race, de sa religion ou de sa nationalité ou de son appartenance à un certain groupe social ou politique ainsi que le fait de n'avoir pas bénéficié du droit d'asile dans aucun autre pays sont considérés comme des raisons valables pour l'octroi de l'asile. En vertu de la loi de 1922 sur l'extradition, nul ne peut être extradé pour un crime politique, à moins qu'il ne s'agisse d'un crime particulièrement brutal ou d'un fait connexe à une infraction de nature non politique et qui ne peut pas être considéré comme ayant essentiellement un caractère politique. En aucun cas ne sont considérés comme des crimes politiques les infractions d'ordre monétaire, l'assassinat ou la tentative d'assassinat sauf si ces derniers faits se produisent au cours d'une lutte ouverte. La question du droit d'asile tombe aussi sous le coup de la loi de 1960 relative à l'extradition entre la Finlande et les autres pays nordiques. Le droit finnois reconnaît également à certains égards le principe suivant lequel une personne coupable d'un crime de guerre perd le droit à l'asile.

2. La délégation finlandaise estime que la Sixième Commission doit étudier le texte du projet de déclaration comme un tout. Une certaine distinction est bien entendu à faire entre le préambule et l'article

premier d'une part et les articles 2, 3, 4 et 5 de l'autre, mais la délégation finlandaise ne voit pas d'objections à ce que des amendements soient proposés au préambule et à l'article premier bien que ceux-ci aient déjà été adoptés par la Troisième Commission.

3. Le Groupe de travail créé par la Commission à la vingtième session a été d'avis que la Commission devrait établir le texte du projet de déclaration indépendamment du travail de codification des règles du droit international en la matière qu'entreprendra la Commission du droit international, et a fait observer que la déclaration une fois révisée constituera en fait un élément parmi d'autres dont la Commission du droit international disposera pour s'acquitter de sa tâche. Cette opinion est corroborée par le fait que d'autres organes, comme l'Association du droit international, s'occupent également du même problème^{1/}. Cela étant, la délégation finlandaise estime que la déclaration ne doit pas se présenter comme une codification détaillée et concrète de toutes les règles relatives au droit d'asile; son objet doit être essentiellement de développer et de clarifier les principes énoncés à l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Elle devra traiter surtout des obligations des Etats et n'a pas à formuler de règles régissant le comportement des personnes bénéficiant de l'asile, règles qui dans la plupart des cas sont prescrites par la législation interne.

4. Etant donné le caractère universel de la déclaration, il vaut mieux ne pas faire différencier, en les mentionnant expressément, les "personnes qui luttent contre le colonialisme" de tous les autres groupes de personnes fondés à invoquer l'article 14 de la Déclaration universelle, et la délégation finlandaise votera en conséquence contre les propositions tendant à insérer cette expression dans le texte des articles 2 et 3 du projet (voir A/6367, annexe II).

5. Il y a lieu de réviser l'article 2 pour préciser la question des mesures que les autres Etats sont appelés à prendre pour alléger le fardeau d'un pays qui éprouve des difficultés à continuer à donner asile. La délégation finlandaise consent à ce qu'un Etat puisse en principe refuser d'accorder l'asile si, du fait par exemple d'un afflux massif de réfugiés, il est en proie à des difficultés matérielles et notamment économiques, mais il faut veiller de très près à ce que le libellé de l'article 2 ne permette pas à certains Etats d'en tirer prétexte pour exercer des pressions politiques.

^{1/} Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Annexes, point 63 de l'ordre du jour, document A/C.6/L.581.

6. Pour ce qui est de la procédure à suivre, la délégation finlandaise est favorable à la création d'un nouveau groupe de travail qui serait chargé de préparer un projet révisé sur la base des documents dont est saisie la Commission et des déclarations qui auront été faites au cours de la discussion générale.

7. M. KHESTOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) rappelle que les travaux de la Commission sur la question à l'étude ne sont pas censés partir à zéro. D'une part, en effet, le préambule et l'article premier de la déclaration sur le droit d'asile ont déjà été adoptés par la Troisième Commission (voir A/6367, annexe III), et l'Assemblée générale a pris acte de cette décision. D'autre part, la Sixième Commission est saisie des articles 2 à 5 du projet de déclaration adopté par la Commission des droits de l'homme (voir A/6367, annexe II). Certaines délégations ont proposé que la Sixième Commission fasse table rase des textes déjà adoptés par la Troisième Commission. Selon la délégation soviétique, ce serait là manquer de sens pratique et aussi contrevenir aux recommandations expresses du Groupe de travail sur le projet de déclaration^{2/} qui ont été approuvées par l'Assemblée générale. La Commission est donc tenue d'appliquer la décision de l'Assemblée générale et d'établir le texte des articles 2 à 5 du projet de déclaration.

8. Les articles 2 à 5 doivent servir à développer l'énoncé des principes fondamentaux du droit international contemporain en matière de droit d'asile qui figure au préambule de l'article premier. C'est ainsi que l'article premier fait mention de l'octroi de l'asile aux personnes qui luttent contre le colonialisme, formule qui a été appuyée par la majorité des pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine et par la délégation soviétique. Malgré les progrès sensibles accomplis par la cause de la libération nationale depuis quelques années, au cours desquelles l'Afrique et l'Asie se sont libérées presque tout entières du joug colonial, il existe encore dans le monde des pays où les impérialistes cherchent à maintenir leur emprise coloniale par la force des armes. La lutte contre l'oppression étrangère continue en Angola, au Mozambique, en Guinée portugaise et en Arabie méridionale; la résistance des masses aux régimes racistes d'Afrique du Sud et de Rhodésie du Sud ne cesse de s'étendre. La Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux et la résolution 2105 (XX) de l'Assemblée générale ont souligné que la persistance du régime colonial et la pratique de l'apartheid et d'autres formes de discrimination raciale menacent la paix et la sécurité internationales et constituent des crimes contre l'humanité; tous les Etats ont donc manifestement le devoir d'aider à mettre fin aussi vite que possible au colonialisme. A l'égard du projet de déclaration sur le droit d'asile, cela signifie que tous les Etats doivent respecter l'octroi de l'asile territorial aux personnes qui luttent contre le colonialisme. En mentionnant expressément ce fait, on ne ferait que reprendre une formule utilisée dans la législation de bien des pays, notamment à l'article 129 de la Constitution de l'URSS, à l'article 46 de la Constitution de la République de Guinée

et à l'article 21 de la Constitution algérienne. La délégation soviétique appuie donc sans réserve les sous-amendements proposés par l'Irak et l'Algérie (A/C.6/L.593 et Add.1) et tendant à mentionner expressément la question du colonialisme aux articles 2 et 3.

9. Au paragraphe 2 de l'article premier du projet de déclaration adopté par la Troisième Commission figure un autre principe important, à savoir que le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile ne peut être invoqué par des personnes qui ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité; ce principe est conforme au droit international contemporain. Le droit international contient à la fois des principes généraux et des règles spécifiques concernant la responsabilité internationale en matière de crimes contre l'humanité. Le statut de la Cour militaire internationale de Nuremberg, signé par les quatre puissances de la coalition anti-hitlérienne et par 19 autres Etats, le statut de la Cour militaire internationale chargée de juger les grands criminels de guerre en Extrême-Orient et un grand nombre de résolutions de l'Assemblée générale, notamment la résolution 95 (I), énoncent ces principes et ces règles. Le fait que le principe du châtimement des criminels de guerre est maintenant généralement accepté ressort également d'un grand nombre d'accords multilatéraux auxquels la grande majorité des Etats sont parties et notamment de la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide et la Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre. C'est donc en vertu de principes universellement reconnus par le droit international actuel que tous les Etats sont tenus de poursuivre les crimes contre l'humanité si les criminels se trouvent sous le coup de leur juridiction.

10. Le préambule du projet note à juste titre que la déclaration traite des questions que soulève l'octroi de l'asile aux personnes qui appuient et défendent activement les objectifs et les principes proclamés dans la Charte des Nations Unies et non pas des conséquences du simple déplacement de personnes d'un pays à un autre. Etant donné que plusieurs représentants ont évoqué leur propre législation interne en tant qu'elle régit l'entrée et le séjour des étrangers, M. Khlestov tient à souligner que ce serait une erreur complète que de vouloir faire du projet de déclaration un instrument de protection de personnes qui se rendent d'un pays à un autre pour des raisons sans rapport avec la défense militante des objectifs et les principes de la Charte. Il doit s'agir dans la déclaration de personnes qui cherchent asile pour fuir une persécution motivée par l'appui qu'elles ont fourni aux objectifs et aux principes des Nations Unies, par exemple en combattant pour la paix et le progrès ou la libération nationale de pays soumis à la domination coloniale. En pratique, malheureusement, certains Etats accordent fréquemment l'asile à des aventuriers corrompus, qui n'ont manifestement pas eu à souffrir de la persécution politique dans leur propre pays et qui souvent ne sont que trop disposés à entreprendre moyennant finances toute sorte de sales besognes. C'est parce qu'il n'est pas rare de voir certains Etats accorder l'asile à de telles personnes pour les utiliser ensuite à des fins peu avouables que

^{2/} Ibid., par. 11.

la délégation soviétique a proposé l'amendement contenu dans le document A/C.6/L.590.

11. Puisque le premier alinéa du préambule se réfère aux objectifs de la Charte, les articles 2 à 5 devraient contenir des dispositions propres à encourager le développement des relations amicales entre les Etats et le maintien de la paix internationale.

12. La délégation soviétique ne voit pas d'objection à la création d'un groupe de travail qui serait chargé d'achever l'élaboration du reste des articles du projet de déclaration. Ce groupe devrait être choisi de manière à représenter les différentes régions du monde et les différents groupes de pays qui s'intéressent à cette question. Les pays socialistes, qui portent un intérêt tout particulier à ce domaine du droit, aimeraient y être plus largement représentés qu'il ne l'étaient au groupe précédent.

13. M. SEATON (République-Unie de Tanzanie) déclare que le projet de déclaration (voir A/6367), une fois adopté, prendra sa place dans la série d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui ont été adoptés depuis la fin de la seconde guerre mondiale; il mérite l'attention la plus soutenue, car le sort des personnes obligées d'abandonner leur pays et de vivre en exil continue malheureusement de susciter l'incompréhension sinon l'indifférence. Sans doute la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés marque-t-elle un progrès très net par rapport à la Convention de 1933, mais la plupart des personnes qui cherchent asile continuent néanmoins d'être à la merci de politiques nationales unilatérales. Et pourtant, comme le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés l'a fait observer devant la Troisième Commission en novembre 1962, l'octroi de l'asile est pour les intéressés la condition qui leur permet de jouir de tous les autres droits de l'homme^{3/}.

14. En Tanzanie, le droit d'asile ressortit à une tradition de la plus haute antiquité, et le Gouvernement tanzanien s'est efforcé d'harmoniser son attitude et sa pratique en la matière avec les normes et règles internationales. Il a adhéré à la Convention de 1951 et a énoncé ses propres principes dans la loi de 1966 sur les réfugiés. Il n'estime pas, comme certains, que l'asile soit purement et simplement l'inverse de l'extradition. Le droit et la pratique de la Tanzanie ne reconnaissent de droit d'extradition ou de droit d'asile que posés par un acte volontaire de l'Etat: c'est ainsi que les droits d'extradition ont été établis en faveur de certains Etats avec lesquels le Gouvernement tanzanien a conclu des traités d'extradition, et que des droits d'asile ont été établis en faveur de certains individus qui rentrent dans la catégorie des réfugiés dont traitent la Convention de 1951 ou l'article 3 de la loi sur les réfugiés. Selon le Gouvernement tanzanien, le droit d'asile a une portée plus grande que le droit d'extradition; celui-ci peut en effet limiter celui-là ou y déroger. Cette attitude est fidèle à l'esprit et à la lettre de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Le Gouvernement tanzanien comprend les problèmes que peut soulever pour certains Etats Membres

l'octroi de l'asile, mais il ne faut pas permettre que des problèmes singuliers servent à déformer des principes généralement valables.

15. Il est évident que les règles internationales relatives aux droits d'asile ne sont pas aussi clairement définies ni aussi universellement acceptées que l'on pourrait théoriquement le souhaiter. C'est pourquoi le Gouvernement tanzanien a approuvé les propositions du Colloque sur les aspects juridiques des problèmes relatifs aux réfugiés, tenu à Bellagio (Italie), en 1965, qui a été réuni dans l'espoir de réaliser une entente internationale en vue de modifier la Convention de 1951, et qu'il a pris part aux travaux de la Commission des réfugiés de l'Organisation de l'unité africaine, qui cherche à rédiger une convention où seraient énoncées des règles régissant le traitement des réfugiés en Afrique. C'est pour la même raison que le Gouvernement tanzanien approuve l'Assemblée générale d'avoir tenté de résoudre les divergences qui existent dans la pratique des Etats en adoptant une déclaration sur le droit d'asile qui aurait la même force que la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux et la Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté.

16. La collectivité internationale a une dette de reconnaissance envers la délégation française, qui a présenté le texte initial du projet de déclaration^{4/}. Une telle déclaration aura des avantages très nets pour les personnes qui cherchent asile, car, comme l'a fait à juste titre observer le représentant de l'Argentine au cours de la discussion en Troisième Commission, "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 répond à l'intérêt de la collectivité internationale"^{5/}.

17. La délégation tanzanienne pense, comme le représentant du Venezuela, que la Commission pourrait, si elle le désire, inclure dans le projet de déclaration des dispositions relatives à l'asile diplomatique. Cependant, il vaudrait peut-être mieux achever d'abord une déclaration sur l'asile territorial et entamer ensuite, le cas échéant, une nouvelle étude sur l'asile diplomatique, compte tenu du fait que cette dernière question pourrait se rattacher aussi bien à la question des privilèges et immunités diplomatiques qu'à celle des droits de l'homme, et aussi que la question de l'asile diplomatique sera en son temps étudiée par la Commission du droit international dans le cadre de ses travaux sur le droit d'asile.

18. M. Seaton n'entend pas pour l'instant discuter en détail du fond du projet de déclaration, mais tient à marquer son appui pour les amendements aux articles 2 et 3 présentés par l'Irak et l'Algérie (A/C.6/L.593 et Add.1); en mentionnant dans ces articles les personnes qui luttent contre le colonialisme, on en harmoniserait le texte avec celui du paragraphe 1 de l'article premier du projet et l'on encouragerait

^{3/} Ibid., dix-septième session, Troisième Commission, 1192ème séance, par. 3.

^{4/} Voir Documents officiels du Conseil économique et social, vingt-quatrième session, Supplément No 4, par. 208.

^{5/} Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, Troisième Commission, 1193ème séance, par. 22.

les peuples héroïques qui luttent contre la domination coloniale.

19. Pour toutes sortes de raisons d'ordre géographique et politique, la Tanzanie accueille depuis des années de nombreux réfugiés de nationalités diverses dont beaucoup, à leur arrivée, sont, comme la plupart des réfugiés, en proie à la pauvreté et à la peur. Devant les problèmes que soulève un afflux massif de personnes cherchant asile, le gouvernement le plus bienveillant peut se trouver écartelé entre ses sentiments instinctifs de sympathie et la nécessité de maintenir l'ordre juridique et social. La délégation tanzanienne estime que le projet de déclaration constitue un effort méritoire pour résoudre les divers problèmes que soulève l'octroi de l'asile. Comme le reconnaît le préambule, ces problèmes ont souvent des aspects économiques, sociaux et intellectuels autant qu'humanitaires. C'est cette vérité qui devra guider l'étude détaillée du projet de déclaration, étude qui devra tenir compte aussi des commentaires communiqués par les gouvernements et des déclarations faites au cours de la discussion générale. Le mieux semble de confier cette étude à un groupe de travail qui présenterait ses recommandations à la Sixième Commission avant la fin de la session. Les dimensions et la composition de ce groupe devront être déterminées sur la base de certains critères bien établis et en respectant le principe de la répartition géographique équitable. La suite des travaux sur le projet de déclaration serait facilitée si l'on invitait les gouvernements à communiquer les commentaires sur le projet adopté par la Commission, afin qu'il puisse en être tenu compte lors de la prochaine session de l'Assemblée générale.

20. M. SETTE CAMARA (Brésil) exprime les remerciements de sa délégation pour l'appui que le représentant du Ghana a donné à sa proposition (voir A/6367) tendant à supprimer le deuxième paragraphe de l'article 2 du projet de déclaration adopté par la Commission des droits de l'homme (voir A/6367, annexe II). L'amendement brésilien qui figure au document A/C.6/L.587 porte sur l'article 4 du projet de déclaration; tout en retenant l'essentiel du texte initial, il clarifie et précise les limites qu'il faut fixer aux activités des personnes bénéficiant de l'asile territorial.

21. Pour ce qui est des amendements présentés par la Pologne (A/C.6/L.589), la délégation brésilienne accepte les deux premières propositions, mais, étant donné que la troisième envisage d'ajouter un sixième et dernier article, elle réserve sa position en attendant que la Sixième Commission examine les résultats des travaux du nouveau groupe de travail. M. Sette Camara trouve très intéressant l'amendement commun présenté par la Norvège et le Togo (A/C.6/L.588) au premier alinéa de l'article 2 et note avec satisfaction que leurs vues sont partagées par le Gouvernement argentin, ainsi qu'il ressort de ses observations (voir A/6367/Add.1). Toutefois, le représentant du Brésil n'examinera pas les amendements communs au deuxième alinéa de l'article 2 puisque sa délégation a proposé de supprimer tout ce paragraphe. Sur l'article 3, plusieurs délégations ont des vues divergentes et le nouveau groupe de travail devra faire des

efforts considérables s'il veut établir un texte de compromis.

22. En ce qui concerne la composition du groupe de travail, la délégation brésilienne serait heureuse de voir reconstituer le groupe de travail créé par la Sixième Commission à la vingtième session de l'Assemblée générale, peut-être avec une participation un peu élargie. Sa composition initiale représentait un choix équilibré d'Etats, et M. Sette Camara est d'avis de confier à ce groupe de travail la responsabilité d'étudier la question plus avant et de faire rapport à la Commission.

23. M. YANKOV (Bulgarie) dit que le projet de déclaration (voir A/6367) mérite d'être examiné avec le plus grand soin, car il traite d'une question relative à la protection des droits de l'homme qui a une grande importance pour la communauté internationale. Toutefois, il doit être considéré comme un instrument provisoire de caractère moral et politique, propre à encourager le développement et la codification futurs des règles pertinentes de droit international. Il appartiendra à la Commission du droit international de procéder à cette codification et, par conséquent, la Commission n'a pas à examiner en détail les règles juridiques mais à élaborer une déclaration énonçant des principes moraux et politiques généraux.

24. Pour la délégation bulgare, le projet ne doit porter que sur l'asile territorial car les diverses formes d'asile extra-territorial ne présentent pas un intérêt universel. Elle appuie donc les amendements polonais (A/C.6/L.589) portant sur le titre et les articles 2, 3 et 4, ainsi que l'amendement uruguayen (A/C.6/L.604) au quatrième alinéa du préambule.

25. Le projet de déclaration doit reposer sur l'idée que l'octroi de l'asile est le droit souverain exclusif de tout Etat, qui l'exerce dans le cadre de son système juridique et conformément à ses obligations internationales. S'il est exact que ce droit des Etats est étroitement lié au droit humain et moral qu'a l'individu de demander et d'obtenir une protection contre la persécution grâce à l'asile, cette institution a pour fondement juridique le droit de l'Etat à accorder cet asile et non le droit de l'individu à en bénéficier. Il n'existe pas de règle de droit international positif qui oblige un Etat à accorder l'asile. Cette idée fondamentale a des conséquences importantes pour ce qui est de l'établissement et du fonctionnement de l'institution de l'asile: elle signifie tout d'abord que l'Etat d'asile a le droit de déterminer les conditions dans lesquelles l'asile peut être accordé ou refusé et la relation entre l'octroi de l'asile et le caractère du délit politique; en second lieu, que le réfugié admis est placé sous la juridiction de l'Etat d'asile et doit obéir à ses lois. Le projet de déclaration s'inspire pleinement de ces principes fondamentaux.

26. Un autre aspect très important du projet de déclaration est le fait que, au quatrième alinéa du préambule, l'octroi de l'asile est qualifié d'"acte pacifique et humanitaire" (voir A/6367, annexe III). Cette définition contribue à déterminer la portée des délits qui peuvent être invoqués car elle signifie que l'asile ne saurait être accordé aux personnes accusées de délits non politiques, de crimes de guerre ou de

crimes contre la paix et l'humanité. Cette opinion, qui est soutenue dans le rapport de l'Association de droit international sur sa cinquante et unième conférence tenue à Tokyo en 1964, est exprimée également à l'article premier (par. 2) du projet de déclaration.

27. La délégation bulgare estime qu'il faut mentionner expressément dans le projet de déclaration les "personnes qui luttent contre le colonialisme", car il devrait leur être permis d'invoquer cette lutte comme motif moral et juridique de bénéficier de l'asile. La délégation bulgare appuie donc les sous-amendements présentés par l'Irak et l'Algérie (A/C.6/L.593 et Add.1).

28. Le projet de déclaration pourrait se révéler d'une grande importance pour favoriser la coopération internationale en matière d'asile et encourager l'adoption de législations nationales sur la question; il serait à la fois faisable et utile d'inclure une disposition à cette fin dans le projet. Selon le Conseiller juridique du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, environ 36 pays ont maintenant adopté des dispositions constitutionnelles concernant les réfugiés. La Bulgarie est l'un de ces pays: l'article 84 de sa Constitution dispose que les étrangers résidant en Bulgarie jouissent du droit d'asile lorsqu'ils sont persécutés pour avoir soutenu des principes démocratiques ou pour avoir lutté pour leur indépendance et leur liberté nationales, pour les droits du peuple ou pour la liberté scientifique et culturelle. Ces dispositions constituent le fondement juridique de lois spéciales qui traitent de l'asile et de la non-extradition; en Bulgarie, les personnes qui bénéficient de l'asile ont les mêmes droits que les autres étrangers; ces droits ne diffèrent de ceux des ressortissants bulgares que pour ce qui touche à certains droits politiques.

29. En ce qui concerne le texte du projet de déclaration, la délégation bulgare pense que le préambule et l'article premier doivent être considérés comme adoptés et que la Commission doit borner son examen aux autres articles. L'article 3 (voir A/6367, annexe II) introduit l'idée d'asile territorial provisoire, que la délégation bulgare considère comme une contribution importante au développement de l'institution de l'asile et à son adaptation aux réalités internationales et à la pratique des Etats. La délégation bulgare appuiera les amendements à cet article présentés par la Norvège et le Togo (A/C.6/L.588), ainsi que les amendements à ces derniers présentés par l'Irak et l'Algérie (A/C.6/L.593 et Add.1).

30. L'article 4 a fait l'objet de plusieurs amendements visant à faire en sorte que les personnes qui bénéficient de l'asile ne se livrent pas à des activités préjudiciables à l'Etat d'accueil (Grèce, A/C.6/L.591), à leur Etat d'origine (Brésil, A/C.6/L.587) ou à d'autres Etats (URSS, A/C.6/L.590). Tous ces amendements doivent être examinés avec le plus grand soin car l'institution de l'asile ne doit pas être utilisée comme un moyen de s'ingérer dans les affaires intérieures des Etats au moyen de l'espionnage, de la subversion ou d'autres actes d'hostilité et de violence.

31. Quant à la procédure, la délégation bulgare estime qu'il faut créer le plus tôt possible le groupe

de travail proposé, en assurant une représentation équitable des principaux systèmes juridiques du monde et des divers groupes géographiques et politiques représentés à l'Organisation des Nations Unies. Etant donné l'importance du projet de déclaration, il serait peut-être nécessaire que le texte adopté par la Commission soit examiné par les gouvernements avant que l'Assemblée générale en soit saisie à sa prochaine session.

32. M. DE LUNA (Espagne) rappelle qu'au Moyen-Age, en Europe, il suffisait de toucher les chaînes entourant le parvis et le cimetière des églises pour trouver refuge dans un asile — mot qui, en grec, signifie lieu inviolable. Suivant un usage séculaire pratiqué par les Egyptiens au temple de Memphis, par les Juifs dans les six cités de l'Ancien Testament, et, en règle générale, par les peuples d'Orient dans leurs sanctuaires, le christianisme avait donné à ses églises le privilège d'assurer à tout criminel l'immunité contre les autorités chargées de rendre la justice, ou contre ceux qui cherchaient vengeance. Le droit d'asile a existé en Italie jusqu'à son abolition par la loi du 9 avril 1850. Il n'est donc pas étonnant que le monde hispanique conserve le droit d'asile diplomatique. Dans les pays de civilisation espagnole, l'homme aime tant la liberté qu'il a été non seulement le premier à élaborer une théorie du droit de tyrannicide, mais aussi le dernier à abolir ce droit d'asile que le juge Badawi a si justement placé parmi les us et coutumes de l'humanisation de la révolution.

33. Les Nations Unies ont commencé à étudier le droit d'asile pour des raisons humanitaires. La Déclaration universelle des droits de l'homme a été proclamée et, dans un premier moment d'euphorie, les Nations Unies ont entrepris de transformer des déclarations de principe en normes juridiques ayant force obligatoire qui seraient consacrées dans un pacte unique. Toutefois, dans sa résolution 543 (VI) du 5 février 1952, l'ONU a dû renoncer à cette utopie, car des mots abstraits ne permettraient pas d'édifier un système efficace de sauvegarde, non pas des droits abstraits d'un citoyen fantôme, mais de l'homme réel dont elle est tenue de protéger les droits concrets.

34. Lorsque les Nations Unies adoptent des mesures étayées non pas seulement par des mots mais par des garanties efficaces, elles progressent dans la voie ouverte par la Déclaration universelle des droits de l'homme. C'est pourquoi la délégation espagnole accueille avec enthousiasme la possibilité de traduire dans les actes les idées exprimées dans les articles 13 et 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il est clair que, même si elles adoptent un projet de déclaration sur le droit d'asile, les Nations Unies n'auront fait que la moitié du chemin, car il existe encore, entre les Etats riches et les Etats pauvres, des frontières qui font que les principes de justice appliqués sur le territoire d'un Etat ne le sont pas au-delà de ses frontières et parce que le nationalisme égoïste et la discrimination raciale, qui se cachent derrière les mots vides de sens, sont encore largement répandus.

35. Le projet de déclaration (voir A/6367) marque une nouvelle étape vers une formulation explicite de l'article 14; il fait toutefois preuve de réalisme en reconnaissant que les Etats conservent un droit absolu

de déterminer ceux qu'ils veulent admettre sur leur territoire. Il est vrai que le droit d'asile territorial est reconnu dans de nombreuses constitutions, mais il l'est uniquement en tant que pouvoir discrétionnaire de l'Etat territorial, et l'individu n'a aucun recours si l'asile lui est refusé.

36. En ce qui concerne les propositions dont la Sixième Commission est saisie, la délégation espagnole approuve les deux premiers amendements polonais (A/C.6/L.589) car l'asile diplomatique ne doit pas être confondu avec l'asile territorial, autrefois lié à l'extradition.

37. Elle accepte également les amendements norvégien et togolais (A/C.6/L.588) qui proposent l'emploi des mots "personnes fondées à invoquer l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme". Si ceux qui luttent contre le colonialisme méritent certainement de bénéficier du droit d'asile, il n'y a pas lieu de les mentionner de façon distincte. Lorsque, dans un proche avenir, le paléo-colonialisme et le néo-colonialisme seront relégués dans le musée de l'Histoire, le nationalisme continuera malheureusement d'être un crime contre le genre humain, crime qu'il faut faire disparaître si l'on veut que les droits de l'homme soient effectivement respectés dans une société juste. Il faut cependant être réaliste et, à l'heure actuelle, la lutte contre le colonialisme a une grande importance. C'est pourquoi, bien que la délégation espagnole, pour des raisons d'elegantia juris, préfère qu'aucun usage politique ne soit particulièrement mentionné, elle ne s'oppose pas aux amendements algérien et irakien (A/C.6/L.593 et Add.1).

38. La délégation espagnole approuve également l'amendement de la délégation soviétique (A/C.6/L.590), qu'elle préfère à l'amendement brésilien, moins complet (A/C.6/L.587). Elle estime que l'amendement proposé par la délégation soviétique est extrêmement important, car les infractions qu'il énumère seront, dans un avenir immédiat, beaucoup plus fréquentes et beaucoup plus dangereuses pour la paix du monde que les armes thermonucléaires.

39. Bien qu'elle comprenne l'esprit dans lequel a été conçu l'amendement grec (A/C.6/L.591), la délégation espagnole ne pense pas que celui-ci soit nécessaire. Le fait évident qu'un Etat exerce une suprématie territoriale sur toutes les personnes se trouvant à l'intérieur de ses frontières — qu'il s'agisse de ses ressortissants ou d'étrangers — exclut la possibilité pour un Etat étranger d'exercer une juridiction sur ses propres ressortissants sur le territoire d'un autre Etat. Les seules règles de droit international qui s'appliquent sont celles qui ont trait à la condition des étrangers: les ressortissants d'un Etat donné doivent bénéficier du traitement qui, sur le plan international, est habituellement accordé aux étrangers.

40. La délégation espagnole ne pense pas non plus qu'il soit nécessaire d'ajouter le paragraphe 2 de l'article 2 de la résolution sur l'asile en droit international public adoptée par l'Institut de droit international, à sa session de Bath, en septembre 1950, et qui prévoit que l'Etat qui accorde l'asile à une personne sur son territoire n'encourt de ce fait aucune responsabilité internationale autre que celles qui découlent des agissements de tout étranger vivant

sur son territoire, et que cette règle s'applique, que l'Etat soit en mesure d'expulser la personne bénéficiant de l'asile ou que cette expulsion soit impossible parce que d'autres Etats refusent de recevoir ladite personne. Les règles relatives à la responsabilité des Etats ne font aucune distinction entre la juridiction d'un Etat sur les activités de ses ressortissants à l'intérieur du territoire et sa juridiction sur les activités d'étrangers, qu'il s'agisse ou non d'exilés.

41. La délégation espagnole accepte la proposition polonaise d'ajouter un nouvel article 6 (A/C.6/L.589), car on trouve une clause analogue dans la Convention de 1963 sur les relations consulaires. Il existe toutefois de nombreux traités d'extradition exigeant des Etats qu'ils remettent les délinquants non politiques, mais non les délinquants politiques, et il existe un certain nombre de délits mixtes. D'après l'article premier, paragraphe 3, du projet de déclaration (voir A/6367, annexe III), c'est à l'Etat qui accorde l'asile qu'il appartient de qualifier les clauses qui le motivent, mais, aux termes des traités d'extradition, l'Etat peut être tenu de suivre d'autres méthodes d'évaluation. C'est pourquoi la délégation espagnole est d'avis d'ajouter les mots "et d'extradition" au nouveau paragraphe proposé par la délégation polonaise.

42. M. PAYSSE REYES (Uruguay) dit que l'Uruguay, étant un Etat latino-américain, a une expérience longue et variée du développement théorique et de l'application pratique de l'institution de l'asile et que cette expérience peut être utile à la Commission pour l'élaboration du projet de déclaration. Pour cette raison, il voudrait indiquer les principaux traités et conférences latino-américains relatifs à cette question, dont la liste chronologique se présente comme suit:

a) Le Traité de 1889 en matière de droit pénal international, dont les représentants du Venezuela et du Chili ont déjà fait mention, prévoyait dans son article 17 l'octroi de l'asile aux personnes poursuivies en raison de "délits politiques", mais en refusait le bénéfice aux délinquants de droit commun;

b) La Commission internationale des juristes américains, réunie à Rio de Janeiro en 1927, a indiqué à l'article 2 de son projet de convention No 10 que l'asile devait être reconnu et accordé aux personnes accusées de délits politiques ou reconnues coupables de tels délits;

c) La Convention de La Havane sur l'asile, en date du 20 février 1928, a établi dans son article 2 que l'asile ne serait accordé qu'aux "criminels politiques", dans la mesure dans laquelle, comme un droit ou par tolérance humanitaire, l'admettraient la coutume, les conventions ou les lois du pays de refuge;

d) La Convention de 1928 sur les fonctionnaires diplomatiques a énoncé des règles concernant l'asile diplomatique qui pourraient s'appliquer utilement d'autre part en ce qui concerne l'asile territorial;

e) La Convention sur l'asile politique, conclue à Montevideo, en 1933, a repris et affirmé les principes de La Havane;

f) Le projet de convention sur le droit d'asile établi par l'Argentine. Divers événements politiques, et, en particulier, l'expérience acquise au cours de la guerre civile d'Espagne (1936-1939), avaient mis en évidence l'étroitesse des règles en vigueur concernant l'octroi de l'asile. Le Gouvernement argentin a pris l'initiative d'élargir le concept traditionnel de cette institution. M. Carlos Saavedra Lamas a proposé d'ajouter à la catégorie des "personnes accusées de délits politiques ou reconnues coupables de tels délits" celle des "personnes poursuivies pour des délits ou des raisons politiques";

g) Le projet de 1939 de l'Argentine a repris les principaux critères établis dans le projet de M. Saavedra Lamas et a conservé l'expression "personnes poursuivies pour des raisons politiques". En particulier, ce projet refusait l'asile aux "terroristes" et aux "déserteurs", sauf si la désertion avait un caractère politique;

h) Le projet de 1939 de l'Uruguay a élargi les concepts traditionnels pour y faire entrer les délits de droit commun ayant des aspects connexes de caractère politique, en excluant le cas où, de l'avis du juge, le délit avait à tel point un caractère de droit commun que ses aspects politiques se trouvaient complètement obscurcis;

i) Le Traité sur l'asile et le refuge politiques, conclu à Montevideo en 1939, a confirmé pour la première fois dans le droit conventionnel américain la doctrine de l'Argentine relative aux personnes poursuivies pour des raisons politiques ou pour des délits politiques ou des délits de droit commun commis essentiellement dans des circonstances politiques, doctrine qui a été acceptée en 1950 par l'Institut de droit international;

j) En raison du rapport direct qu'il a avec le droit conventionnel américain, il convient de faire également mention de l'arrêt de la Cour internationale de Justice du 20 novembre 1950. Lorsqu'on se réfère à cet arrêt historique, qui a été rejeté par les auteurs juridiques latino-américains, il convient de mentionner l'ouvrage sur l'asile diplomatique du professeur mexicain, M. Ursúa, qui a été publié en 1952;

k) Il y a également lieu de faire mention du premier Congrès hispano-luso-américain de droit international, tenu à Madrid en 1951, qui a affirmé le principe que l'asile est accordé parce que le gouvernement qui l'accorde considère celui qui demande à en bénéficier comme une personne poursuivie pour des raisons politiques;

l) La réunion du Comité juridique interaméricain, tenue à Rio de Janeiro en 1952, a étudié, à la suite de l'arrêt de la Cour internationale de Justice précédemment mentionné, le problème de l'"urgence" comme condition de l'octroi de l'asile et a dégagé des règles concernant cette question, dans les articles 5, 6 et 7 de son projet;

m) Le Conseil interaméricain de juristes a élaboré à sa réunion de Buenos Aires en 1953 un nouveau projet de convention qui devait être soumis à la dixième Conférence interaméricaine de Caracas. Ce projet confirmait le concept des "personnes poursuivies pour des raisons ou des délits politiques" et

laissait entièrement à l'Etat accordant l'asile le soin d'apprécier les faits.

n) La dixième Conférence interaméricaine, tenue à Caracas en 1954, a établi, dans sa Convention sur l'asile diplomatique, les règles applicables à l'asile en Amérique latine de manière que seules en bénéficient les "personnes poursuivies pour des raisons ou des délits politiques" et elle a affirmé qu' "il appartient à l'Etat qui accorde l'asile de qualifier la nature du délit ou de juger des motifs de la poursuite" (article premier, par. 1, et article 4). De même, dans les articles 5, 6 et 7, elle a introduit dans le droit positif conventionnel des règles claires concernant la question de savoir "s'il y a urgence", et elle en a laissé entièrement l'appréciation à l'Etat accordant l'asile;

o) Le Conseil interaméricain de juristes, réuni à Santiago du Chili en 1959, dans son projet de protocole additionnel aux conventions interaméricaines sur l'asile diplomatique, a apporté la contribution la plus récente aux travaux de codification en la matière, par l'article 4 qui dit notamment ce qui suit: "Il appartient à l'Etat asilant de qualifier la nature du délit ou les motifs de la poursuite. Il lui revient également d'apprécier s'il s'agit ou non d'un cas d'urgence.";

p) En 1960, le Gouvernement uruguayen a énoncé les règles suivantes relatives à la procédure à suivre pour l'octroi de l'asile: i) les règles du droit conventionnel officiellement acceptées par l'Uruguay doivent être scrupuleusement respectées; ii) l'objectivité et la neutralité les plus strictes doivent être observées lorsqu'on accorde l'asile à une personne, sans aucune discrimination fondée sur l'idéologie, la race, le sexe ou la religion; iii) toutes les personnes poursuivies pour des raisons politiques ont le droit de chercher et d'obtenir l'asile; iv) même si celui qui demande à bénéficier de l'asile n'a commis aucun délit, le fait qu'il a été poursuivi par les autorités publiques, par des éléments de la population ou par des associations organisées est une raison suffisante pour que l'asile lui soit accordé, si les poursuites ont été motivées par des raisons d'ordre politique, social, religieux, syndical ou racial; v) des menaces graves et une persécution voilée fondées sur ces mêmes raisons sont également des motifs d'octroi de l'asile; vi) l'octroi de l'asile doit être examiné dans chaque cas par l'autorité compétente, à la lumière des faits de la cause.

43. La délégation uruguayenne, tenant compte de ces précédents, est amenée à faire les observations ci-après sur le projet de déclaration:

a) La compétence de la Sixième Commission n'est, à son avis, nullement limitée par le préambule et l'article premier établis par la Troisième Commission (voir A/6367, annexe III);

b) La délégation uruguayenne ne voudrait pas qu'une déclaration sur l'asile territorial soit interprétée d'une façon qui ôte de son importance à l'asile diplomatique, qui a été consenti par de nombreux Etats au cours de la guerre civile d'Espagne. Il faudrait donc que le texte comprenne une clause de sauvegarde, peut-être sous la forme d'une addition à l'article proposé par la Pologne (A/C.6/L.589);

c) La déclaration doit affirmer catégoriquement l'institution de l'asile territorial, mais il faudrait qu'elle n'énonce des dispositions concrètes qu'avec beaucoup de réserve, en laissant à la Commission du droit international l'œuvre du développement progressif de ce principe;

d) On peut éviter bien des malentendus et des discussions en remplaçant l'expression "déclaration sur le droit d'asile" par les mots "déclaration sur l'asile territorial";

e) Le préambule devrait indiquer que l'asile peut être demandé par toute personne qui subit la persécution pour des raisons fondées sur la race, le sexe, la langue ou la religion, ou du fait de ses convictions philosophiques, politiques ou sociales;

f) Il serait inutile et peu approprié d'ajouter à l'article premier l'expression "personnes qui luttent contre le colonialisme", qui vise une seule des formes de l'activité politique, cette addition étant de nature à affaiblir l'autorité générale du principe à énoncer;

g) Dans le texte espagnol de l'article premier du projet de la Troisième Commission, il conviendrait de substituer, au paragraphe 3, le mot "compete" au mot "corresponderá", qui peut sous-entendre une obligation;

h) A l'article 2 (voir A/6367, annexe II), il faudrait remplacer l'expression "contraints de" par les mots "réduits à", car la contrainte suppose une force extérieure et l'autorité nécessaire pour l'imposer, alors que "réduits à" évoque une résolution d'ordre

subjectif motivée par la "persécution" ou par la "crainte légitime";

i) Etant donné le régime particulier de l'asile diplomatique qui est reconnu en Amérique latine, il conviendrait d'ajouter à l'article 2, après la mention des Nations Unies, l'expression "ou des organismes régionaux";

j) Conformément au principe de l'universalité, il serait souhaitable de faire seulement mention d'Etats dans le préambule sans indication concernant l'Organisation des Nations Unies ou les institutions spécialisées;

k) L'article 3 devrait être remplacé par le texte proposé dans l'amendement uruguayen (A/C.6/L.604), qui permettrait de tenir compte des observations des délégations du Ghana, de la Grèce et de l'Union soviétique;

l) L'article 4 pourrait être supprimé, car son contenu figurerait à l'article 3;

m) L'article 5 deviendrait le nouvel article 4 et le nouvel article 5 proposé dans le projet uruguayen permettrait d'autre part de tenir compte de la proposition polonaise.

44. En terminant, M. Payssé Reyes attire l'attention sur une erreur figurant dans la traduction française des amendements de sa délégation (A/C.6/L.604). Il avait proposé de remplacer le titre "déclaration sur le droit d'asile" par celui de "déclaration sur l'asile territorial", mais le mot "droit" a été maintenu dans le texte français.

La séance est levée à 13 h 15.