

## LA QUESTION DU DROIT D'ASILE

*Une session extraordinaire de la section autrichienne de l'Association européenne pour l'étude du problème des réfugiés (AER) et de l'Association pour l'étude du problème mondial des réfugiés (AWR) qui sont fixées respectivement à Strasbourg et à Vaduz, a eu lieu à Salzbourg les 4 et 5 mai 1962 pour commémorer le dixième anniversaire de la Fondation de cette section. A cette occasion, M. Henri Coursier — qui préside les deux organisations dont la fusion est envisagée prochainement sous les auspices de la Fondation du Prince François-Joseph de Liechtenstein — a présenté un exposé dont nous pensons intéressant que nos lecteurs prennent connaissance.*

« On doit traiter l'étranger désarmé comme un frère lorsqu'il demande l'hospitalité. Il est sacré. Toute la vie sociale mondiale dépend de la reconnaissance du droit d'hospitalité ou droit d'asile, celui-là même qui nous vient d'Abraham. Or, les polices des armées, toutes les organisations, ont renié le principe du droit d'asile. » Cette dernière constatation pessimiste comme aussi les pensées généreuses qui la précèdent sont de M. Louis Massignon, professeur honoraire au Collège de France, qui s'exprimait en ces termes au cours du cycle d'études internationales organisé par la Fédération mondiale des anciens combattants à l'Université d'Aarhus (Danemark), en août 1959.

Depuis lors, aucune disposition de droit international positif n'est venue répondre à l'idéal du professeur Massignon. Cependant la doctrine n'a cessé de travailler en vue de porter remède à cette

situation et de nombreux indices conduisent à penser que la communauté internationale, sous l'influence de la doctrine songe enfin à prendre position sur cet important problème qui est au centre des préoccupations de nos deux organisations.

Je voudrais rappeler ici brièvement les principales étapes de cet effort continu de la doctrine et les principaux éléments d'une évolution de l'opinion gouvernementale au sein des Nations Unies.

Auparavant, par souci de clarté, je crois utile de définir à nouveau, en quelques mots, l'essentiel du problème.

D'une manière générale, l'état de droit, avant les événements qui depuis deux générations bouleversent le monde, tenait compte de la suprématie de l'Etat, tout en postulant le respect des droits de la personne. On concevait, en effet, que si l'Etat est souverain et indépendant, sa raison d'être est le règne de la justice ; or, celle-ci paraissait alors, de façon incontestée, inséparable du respect des valeurs humaines. C'est ainsi qu'en 1888, l'Institut de droit international déclarait : « En principe tout Etat souverain peut régler l'admission des étrangers de la manière qu'il juge convenable », mais quelques années plus tard, il complétait sa pensée en disant : « L'humanité et la justice obligent des Etats à n'exercer la souveraineté territoriale qu'en respectant, dans la mesure compatible avec leurs propre sécurité, le droit et la liberté des étrangers qui veulent pénétrer sur le territoire. »

Ainsi, le droit international tenait compte des droits de l'homme en tant qu'homme, dans la mesure, toutefois, où l'exercice de ces droits ne risquait pas de porter atteinte à la sécurité publique. Sans doute, l'Etat restait juge des exigences de sa sécurité, mais, hors le cas d'apatridie, les étrangers étaient garantis contre l'arbitraire par le fait qu'ils se présentaient comme ressortissants d'un autre Etat et que les besoins réciproques d'une bonne entente internationale contenait, en des limites raisonnables, les exigences de l'accueil.

Il est clair que les événements ont singulièrement compromis cet équilibre juridique...

C'est alors que l'Organisation des Nations Unies, conçue comme devant porter remède à ces maux par la restauration des droits de l'homme, adopta solennellement la « Déclaration universelle

des droits de l'homme ». Cette Déclaration dispose notamment, en son article 14 : « Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays. »

C'était là un pas important vers la restauration de l'état de droit sur ses bases traditionnelles. Cependant, la Déclaration universelle n'est pas, à proprement parler, un acte de droit. Elle représente un idéal à atteindre, mais la mise en œuvre des principes qu'elle proclame nécessite encore la conclusion de conventions d'application signées et ratifiées par les diverses Puissances. Or, le droit d'asile n'a même pas été mentionné dans les deux Conventions d'application négociées par la commission compétente de l'Organisation des Nations Unies. Certaines délégations s'en sont étonnées, mais d'autres représentants gouvernementaux ont affirmé que le droit d'asile ne pouvait être considéré que comme droit de l'Etat et non comme droit de l'individu. En conséquence, il n'avait pas sa place dans une convention relative à l'exercice des droits de l'homme. Une réserve analogue a été le fait de la Commission du droit international. Cette commission, en effet, après avoir accepté, sur la suggestion du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, d'inscrire la question du droit d'asile à l'ordre du jour de ses délibérations, s'est abstenue d'année en année d'en aborder l'étude, et rien n'a été fait par elle pour éclairer l'opinion sur cet important problème.

Sans doute on discerne les raisons qui ont fait hésiter les gouvernements à donner effet aux principes de la Déclaration universelle en ce qui concerne le droit d'asile.

Virtuellement, le nombre des bénéficiaires d'un tel droit est immense. L'équilibre économique de certains pays d'accueil eût risqué d'être compromis, leur marché du travail submergé et leur niveau de vie abaissé, par suite d'un afflux massif de réfugiés. Il ne faut donc pas s'étonner si, à n'envisager le problème que du point de vue économique, les Etats ont cherché à maintenir intacts leurs pouvoirs discrétionnaires à l'égard de l'individu.

Mais comme l'ont fort bien montré nombre de publicistes et parmi eux plusieurs des membres de nos groupes de travail, la question présente aussi un aspect humanitaire et sous cet aspect, elle est d'une telle importance que l'humanité se doit de la considérer comme elle le mérite.

Le compte rendu de la 44<sup>me</sup> session de l'Institut de droit international (Bath, 5-12 septembre 1950) publié dans la revue *Die Friedens-Warte* (1951, n° 3) par M. Paul Berthoud, fournit d'intéressantes précisions sur les débats de cet Institut, débats auxquels ont pris part les plus hautes personnalités du monde juridique international.

M. Berthoud rappelle que la question de « l'asile en droit international public (à l'exclusion de l'asile neutre) » avait été inscrit au programme de l'Institut à l'époque précédant la deuxième guerre mondiale. Elle eût dû être rapportée à Neuchâtel en 1939, mais la guerre vint interrompre ces études. Reprises en 1948 et 1949 à Bruxelles et à Bath, celles-ci aboutirent à l'adoption de la formule suivante :

« Tout Etat qui, dans l'accomplissement de ses devoirs d'humanité, accorde asile sur son territoire n'encourt de ce fait aucune responsabilité internationale. »

Sans consacrer encore le « droit » de l'individu, cette formule a du moins l'avantage de mentionner explicitement le « devoir » d'humanité de l'Etat.

M. Berthoud souligne d'ailleurs qu'on ne manqua pas de constater que la question soulevée était en rapport avec celle des Droits de l'homme et que plusieurs membres se déclarèrent prêts à poser le principe d'une obligation pour l'Etat de recevoir la personne qui cherche asile sur son territoire en tant que corollaire du droit de l'individu d'obtenir cet asile. Il ajoute : « La question de ce droit a d'ailleurs été évoquée fort souvent au cours des débats, et l'Institut a adopté finalement un vœu par lequel il attire l'attention de son Bureau sur l'intérêt qu'il y aurait à mettre à l'étude l'ensemble des problèmes concernant une réglementation internationale du droit d'asile dans le cadre de la protection des droits fondamentaux de l'homme. »

En 1955, à notre Congrès d'Helsinki, le professeur H. Rogge appela notre attention sur les expulsions en masse (déportations) et sur le caractère juridique de ces événements.

Il nous souvient qu'à ce même Congrès, la commission juridique et la commission chargée de l'étude des Conventions internationales relatives aux réfugiés, sous l'influence des professeurs Schätzel et Folberth, avaient adopté un vœu invitant les Etats à accepter

pour les enfants d'apatrides nés sur leur territoire, la règle du *jus soli* (à la condition toutefois que ceux-ci fussent prêts à se soumettre aux mêmes obligations que le reste de la population nationale), vœu qui, s'il était pris en considération dans les pays de *jus sanguinis* y éliminerait l'apatridie dès la seconde génération.

En 1959, à l'assemblée générale tenue à Berlin, le professeur Schätzel reprit la question et l'année suivante, à Weggis, nous avons entendu le très éloquent et documenté plaidoyer du Dr Veiter, pour une extension des dispositions de la Convention signée à Genève le 28 juillet 1951, formant statut des réfugiés et la création d'un véritable droit international de l'asile.

Notre dernier Congrès à Athènes a donné l'occasion au Dr Veiter et au Dr Rabl de présenter une étude approfondie, spécialement due à ce dernier, sur le droit au domicile, étude qui fut entérinée par la commission juridique, à la présidence de laquelle le professeur Constantopoulos a succédé au professeur Schätzel.

Il faudrait, pour être complet, mentionner bien d'autres études. Qu'il nous suffise ici de rappeler les grandes lignes de nos propres travaux et de la contribution que nous fournissons ainsi à l'établissement d'une doctrine internationale sur le droit d'asile.

Pour ce qui est des progrès accomplis dans le cadre des Nations Unies, je voudrais rappeler qu'en avril 1957, lors de sa 13<sup>me</sup> session, la Commission des Droits de l'homme avait relevé que l'article 14 de la Déclaration universelle, article relatif au droit d'asile, ne figurait pas dans les projets des Pactes relatifs aux droits de l'homme, bien que « la réalisation pratique du droit d'asile » demeurât toujours une « nécessité pressante ». Cette commission avait alors pris acte d'un avant-projet de déclaration déposé par le représentant de la France et décidé de maintenir la question du droit d'asile à son ordre du jour.

Cette sollicitude de la Commission des Droits de l'homme s'est traduite, à sa session de mars 1960, par l'adoption d'un projet de déclaration à soumettre à l'Assemblée générale des Nations Unies, projet qui comportait notamment un article 3 qui se lit ainsi :

Aucune personne cherchant asile ou bénéficiant de l'asile, en conformité avec la Déclaration universelle des droits de l'homme, ne sera,

## CHRONIQUE

sauf pour des raisons majeures de sécurité nationale ou de protection de la population, soumise à des mesures telles que refus d'admission à la frontière, refoulement ou expulsion qui auraient pour effet de l'obliger à retourner ou à demeurer dans un territoire où elle craindrait avec raison d'être victime de persécution menaçant sa vie, son intégrité physique ou sa liberté.

Si un Etat décide d'appliquer l'une des mesures prévues ci-dessus, il devra envisager la possibilité d'accorder un asile provisoire dans les conditions qui lui paraîtront appropriées, afin de permettre aux personnes en danger de chercher asile dans un autre pays.

Une telle déclaration, si elle était proclamée par l'Assemblée des Nations Unies, ne lierait pas les Etats plus que ne le fait la Déclaration universelle des droits de l'homme, n'ayant pas non plus, par elle seule, force obligatoire. Du moins serait-elle l'énoncé d'un principe dont l'application pourrait trouver place dans les législations nationales, et elle favoriserait l'interprétation de l'article 33 du statut des réfugiés. Elle introduit en effet cette notion si importante d'un accueil provisoire à accorder, même à ceux à qui on refuse l'asile définitif, accueil provisoire leur permettant de chercher asile dans un autre pays où ils n'aient pas à craindre le même refus.

Cette déclaration fut soumise à l'Assemblée par le Conseil économique et social en 1960.

La troisième commission de l'Assemblée générale passant en revue son programme, le 6 décembre 1961, a décidé de reporter l'examen du problème à sa session de 1962, recommandant toutefois de donner alors priorité à cet examen. Le 8 décembre 1961, l'Assemblée générale, en session plénière, adoptait une résolution à cet effet.

Comme l'explique M. Schnyder, qui suit la question avec beaucoup de diligence (Note d'information du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, janvier 1962), ce projet de déclaration sur le droit d'asile a été préparé parce qu'en de nombreux pays : Autriche, Belgique, Canada, Danemark, France, République fédérale d'Allemagne, Espagne, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Portugal, Suède, Suisse, Turquie, on considérait que l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ne reconnaissait que d'une manière insuffisante le droit de bénéficier de l'asile. Il semble que la décla-

ration doit affirmer que l'octroi du droit d'asile est une prérogative de la souveraineté et s'impose au respect des autres Etats, que la situation d'une personne demandant à bénéficier du droit d'asile intéresse la communauté internationale et que nul ne doit être contraint de demeurer ou de retourner dans un pays où il risque d'être en butte à la persécution.

Ces données sont capitales et il faut souhaiter que l'Assemblée générale des Nations Unies adopte lors de sa prochaine session, en novembre prochain, cette déclaration et, partant, les principes ainsi énoncés par le Haut-Commissaire.

La proclamation de principes est toujours un premier pas dans la voie de l'établissement du droit international. C'est pourquoi le préambule des Conventions internationales contient souvent des éléments très utiles pour l'interprétation et le développement de ces mêmes Conventions. Aussi serions-nous très heureux de saluer dans ces prochains mois l'adoption de cette déclaration.

Puisse-t-elle devenir, en quelque sorte, le préambule d'une véritable convention internationale sur le droit d'asile conçue à l'image des Conventions de Genève sur le droit international humanitaire, c'est-à-dire sous forme d'un accord multilatéral ouvert à l'adhésion de toutes les Puissances.

J'ai eu l'occasion de dire, déjà, comment il me semble que l'on pourrait esquisser le cadre d'une telle convention<sup>1</sup>; je crois qu'il n'est pas inutile de rappeler ici ces données.

- 1) Le droit d'asile serait affirmé comme droit de l'homme selon l'énoncé de l'article 14 de la Déclaration universelle complété éventuellement par les dispositions de la prochaine déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies ;
- 2) Les devoirs de l'asilé seraient ensuite définis sur les bases de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme ;
- 3) Le droit d'expulsion dont dispose l'Etat comme sanction de ces devoirs ferait l'objet de clauses inspirées de l'article 32 du statut des réfugiés. L'expulsion ne pourrait avoir lieu que pour

---

<sup>1</sup> Je me réfère notamment à un article publié dans la revue *Intégration* (n° 1, 1957) et à mon cours à l'Académie de droit international à La Haye en 1960.

des raisons de sécurité et d'ordre public. Elle n'aurait lieu qu'en exécution d'une décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi. L'asilé disposerait d'un délai raisonnable pour se faire admettre régulièrement dans un autre pays et les Etats contractants pourraient appliquer pendant ce délai telle mesure d'ordre interne qu'ils jugeraient opportune. S'il s'agissait de l'internement, celui-ci pourrait être réglé d'après les articles de la IV<sup>me</sup> Convention de Genève du 12 août 1949 qui s'y rapportent. Il serait bon de préciser, comme le fait l'« Aliens Act » britannique, que l'indigence ne saurait jouer comme raison d'ordre public pour provoquer l'expulsion de l'asilé ;

- 4) Il y aurait lieu, enfin, de réserver le jeu des Conventions d'extradition pour la répression du crime, en précisant (comme l'avaient suggéré MM. Alfaro, Scelle et Yepes lors de l'étude du projet de Déclaration sur les droits et devoirs des Etats) que « tout Etat a le droit d'accorder l'asile aux personnes qui le demandent à la suite de persécutions pour des délits que l'Etat accordant l'asile qualifie comme étant de caractère politique ». On éviterait ainsi que les traités d'extradition ne jouent à l'encontre de réfugiés politiques inculpés de délits qualifiés de droit commun par l'Etat qui les recherche. Pour des raisons humanitaires évidentes, la qualification du délit ne doit pas être laissée à l'arbitraire de l'Etat demandeur.

Tout en faisant sa part au droit de l'Etat, cette décision illustrerait la conception personnaliste de l'ordre juridique. Rappelant ce sens du sacré qui est à l'origine du droit d'asile, elle affirmerait une fois de plus que l'état de droit coïncide avec le respect des valeurs humaines et dans les temps troublés où nous vivons, cette affirmation aurait une signification hautement civilisatrice.