

Déclaration de 1967 sur l'asile territorial

Guy S. Goodwin-Gill

*Directeur de recherche et professeur de droit international
des réfugiés (All Souls College, Oxford)*

L'article 14, alinéa 1, de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 proclame le droit de toute personne victime de persécutions « de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ». La formulation définitive, et quelque peu équivoque, de l'article (où il est nullement question du droit de se voir *accorder* l'asile) est le fruit d'un compromis entre les États qui considéraient cette forme de protection comme un aspect de leur souveraineté territoriale et ceux qui défendaient l'idée que les personnes avaient un droit à se voir accorder l'asile et que l'ONU possédait une responsabilité et avait un rôle à jouer en la matière.

Dans les années 50, à la suite de l'adoption de la Déclaration universelle et alors que l'élaboration des pactes relatifs aux droits de l'homme venait de commencer, la question de l'asile était particulièrement d'actualité.

Dès 1949, la Commission du droit international avait inscrit le droit d'asile sur la liste provisoire des sujets à codifier. À sa première session, il avait été suggéré d'inclure une disposition sur ce droit dans le projet de déclaration sur les droits et devoirs des États, mais la proposition a été rejetée au motif que la question était trop complexe pour être traitée dans un seul article (A/925, par. 23; A/CN.4/SR.16, par. 67 à 110; A/CN.4/SR.20, par. 95 à 111; et A/1316, par. 12). À la même époque, la Cour internationale de Justice avait également été amenée à se prononcer sur la question de l'asile (diplomatique, en l'occurrence) (voir *Droit d'asile (Colombie c. Pérou)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1950*, p. 266; et *Haya de la Torre (Colombie c. Pérou)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1951*, p. 71).

En 1956, la Commission des droits de l'homme a décidé d'inscrire la question du droit d'asile à l'ordre du jour de sa prochaine session (E/2744, par. 108 à 112; E/CN.4/738 et E/CN.4/SR.564). La France a déposé un projet de déclaration sur le sujet en 1957 (E/CN.4/L.454 et Rev.1), qui prévoyait que la responsabilité de l'octroi de l'asile incombait « à la communauté internationale, telle qu'elle est représentée par l'Organisation des Nations Unies » et que « toute personne dont la vie, l'intégrité physique ou la liberté est menacée, en violation des principes de la Déclaration universelle » devait pouvoir invoquer ce droit.

La Sixième Commission et la Commission du droit international

Dans le même temps, la question de l'asile était activement débattue par la Sixième Commission de l'Assemblée générale, en 1959, à l'occasion de l'examen des travaux de la Commission du droit international (A/4253 et

A/C.6/SR.602 à 612). El Salvador avait proposé que la question soit inscrite au programme de travail de la Commission du droit international, mais la délégation mexicaine, signalant que l'asile constituait une exception au principe de la souveraineté de l'État sur son propre territoire, a fait remarquer que l'institution de l'asile ne pouvait fonctionner qu'au sein d'une communauté régionale possédant une tradition commune relativement bien établie. Il semblait peu probable que les différents États du monde, dont les intérêts, les philosophies juridiques et les systèmes politiques étaient souvent contradictoires, se montrent disposés à accepter l'ingérence d'autres pays dans leurs affaires intérieures (A/C.6/SR.608, par. 17).

À l'époque, l'essentiel du débat portait tout autant sur l'asile diplomatique que sur l'asile territorial, et il a été jugé essentiel que la Commission du droit international attende l'issue des travaux de la Commission des droits de l'homme. Sir Gerald Fitzmaurice, Président de la Commission du droit international, avait fait observer que celle-ci accorderait bien sûr l'importance voulue aux résolutions de l'Assemblée générale, mais que d'autres engagements et d'autres sujets auraient probablement priorité et qu'il était peu probable que la Commission se saisisse de la question avant que la Commission des droits de l'homme n'achève ses travaux (A/C.6/SR.610, par. 37 à 39).

La proposition d'El Salvador a été adoptée par la Sixième Commission (63 voix pour, une voix contre et 12 abstentions) et soumise à l'Assemblée générale. Dans sa résolution 1400 (XIV) du 21 novembre 1959 (56 voix pour, zéro voix contre et 11 abstentions), l'Assemblée générale a demandé à la Commission du droit international « de procéder, dès qu'elle le jugera souhaitable, à la codification des principes et normes du droit international relatifs au droit d'asile ».

Deux ans plus tard, l'Assemblée générale a de nouveau demandé à la Commission du droit international de procéder à la codification du droit d'asile et ce sujet a été inscrit au programme de travail de la Commission de 1962, sans toutefois qu'une date de début des travaux ait été fixée (A/CN.4/128; A/5209, par. 60 et 63). Comme indiqué ci-après, la Commission du droit international n'a finalement jamais examiné la question.

Commission des droits de l'homme

En parallèle, la Commission des droits de l'homme s'était penchée sur la question d'une déclaration en 1958. L'année précédente, elle avait fait circuler le projet français pour commentaires et reçu des réponses de 23 gouvernements ainsi que du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Un projet révisé a été diffusé par la suite, qui a suscité de nouveaux commentaires (E/3335, par. 63 à 67). La Commission s'est saisie de la question à sa session de mars 1960 sur la base du projet français (E/3335, par. 70 et suivants) et d'un projet d'article sur le droit au retour présenté par l'Iraq (E/CN.4/L.518).

À sa seizième session, en février-mars 1960, la Commission a pris note de la résolution 1400 (XIV), dans laquelle l'Assemblée générale avait

demandé à la Commission du droit international d'entreprendre la codification du droit d'asile. De l'avis général, toutefois, la Commission devait poursuivre ses propres travaux, qui portaient sur les aspects humanitaires de l'asile, au lieu de se concentrer sur les aspects juridiques, qui étaient du ressort de la Commission de droit international (E/3335, par. 73).

La question de savoir si la déclaration devait uniquement porter sur l'asile territorial ou également sur l'asile diplomatique a été posée, tout comme celle de sa portée à l'égard des particuliers et du grand nombre de personnes fuyant les persécutions (E/3335, par. 74). La déclaration n'avait pas pour but d'imposer des obligations aux États, mais elle était quand même censée marquer une avancée par rapport à l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Les membres de la Commission ont tous accepté le principe selon lequel les États devraient respecter l'asile octroyé par un autre État, mais certains se sont enquis du rôle spécifique qui incomberait à l'Organisation des Nations Unies, compte tenu de l'Article 2, alinéa 7, de la Charte des Nations Unies (E/3335, par. 94, 99 à 104). Des objections ont également été soulevées quant au libellé du projet d'article 4, dans la mesure où il imposait aux autres pays de porter assistance aux États rencontrant des difficultés à octroyer l'asile; une formulation moins normative a été proposée et acceptée (E/3335, par. 105, 107, 108 et 147).

Le principe de non-refoulement était de toute évidence au cœur de la déclaration, même s'il était assorti d'un certain nombre de réserves : « Aucune personne fondée à chercher asile et à bénéficier de l'asile, dans les termes de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ne sera soumise à des mesures telles qu'expulsion, refoulement ou refus d'admission à la frontière, qui auraient pour résultat de l'obliger à retourner ou à demeurer dans un territoire où sa vie, son intégrité physique ou sa liberté seraient menacées pour des raisons de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un groupe social particulier ou d'opinion politique ». Bien qu'elles soient fondées sur l'article 33, alinéa 2, de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, certains membres ont jugé les réserves ambiguës et imprécises et d'autres se sont inquiétés d'un éventuel afflux massif de personnes et insisté sur la nécessité d'autoriser des dérogations pour d'autres « raisons impérieuses » (E/3335, par. 110, 113 et 114).

Toutefois, des exceptions très générales auraient eu pour effet d'anéantir l'objet de la déclaration. Après tout, il n'existait toujours pas d'obligation d'octroyer l'asile et les restrictions à la souveraineté imposées par le principe de non-refoulement étaient très limitées et ne concernaient que le fait de ne pas renvoyer l'individu vers un pays dans lequel sa vie ou sa liberté pouvaient être compromises. Le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, s'exprimant sur invitation de la Présidence, a souligné l'importance que le principe soit énoncé avec clarté (E/3335, par. 115 et 116).

Dans une version révisée du texte, il était proposé de permettre des dérogations pour des raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à la protection de la population (E/3335, par. 119 et 123). De nouveau, certains

membres se sont dits préoccupés par l'imprécision de la formulation et le fait que celle-ci fasse l'objet d'une interprétation flexible. Après un vote quelque peu confus, le projet d'article 3 a été de nouveau soumis à examen, la notion de protection de la population figurant désormais aux côtés de la sécurité nationale comme motif de dérogation. La Commission a également conservé une référence à la possibilité d'octroyer un asile provisoire lorsque des dérogations étaient invoquées (E/3335, par. 126 à 133). Les projets d'article 4 (sur le fait que ceux qui bénéficient de l'asile ne devraient pas se livrer à des activités contraires aux buts et principes des Nations Unies) et 5 (sur le droit de chacun à retourner dans son pays) ont été adoptés sans donner lieu à des débats aussi approfondis, et le projet de déclaration a été soumis au Conseil économique et social et au Secrétaire général pour qu'il soit transmis aux États pour commentaires (E/3335, par. 145 à 147).

Dans sa résolution 772 (XXX) du 25 juillet 1960, le Conseil économique et social a renvoyé le projet de la Commission devant l'Assemblée générale, mais la Troisième Commission (Questions sociales, humanitaires et culturelles) n'ayant pas eu le temps d'examiner le projet, l'Assemblée générale a décidé dans sa résolution 1571 (XV) du 18 décembre 1960 de reporter l'examen à sa session suivante. Dans sa résolution 1682 (XVI) du 18 décembre 1961, elle a de nouveau reporté l'examen du sujet à sa dix-septième session (A/C.3/SR.1125, par. 31 à 51).

La Troisième Commission

La Troisième Commission a examiné le projet de déclaration en détail en 1962 (A/C.3/SR.1192 à 1202 et A/C.3/SR.1209). Le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Felix Schnyder, a pris la parole lors de la première séance et souligné que la déclaration n'aurait d'utilité que dans la mesure où elle contiendrait, à l'intention des États, des principes positifs reflétant les pratiques propres à protéger et promouvoir le droit de demander asile (A/C.3/SR.1192, par. 2 et 3). Il s'est prononcé en faveur d'une déclaration ne contenant pas de dérogations, en particulier dans la mesure où elle ne serait pas juridiquement contraignante. Sous peine que le projet semble faible et que chaque dérogation apparaisse plus importante que le principe lui-même, le principe de non-refoulement devait être affirmé clairement et sans ambiguïté. De même que la Commission des droits de l'homme, la Troisième Commission a trouvé les dérogations particulièrement vagues (A/C.3/SR.1194, par. 19, 29, 30 et 35).

Lors du débat introductif, la délégation française a mis l'accent sur le caractère humanitaire du projet, qui portait sur le droit d'asile général, n'imposait aucune obligation juridique et pouvait donc être appliqué de façon universelle. Plusieurs États ont répété à l'envi que le droit et la pratique en vigueur établissaient une distinction entre le droit de l'individu de demander asile et d'en bénéficier, et la prérogative ou compétence souveraines de l'État d'accorder l'asile (A/C.3/SR.1192, par. 15 et A/C.3/SR.1194, par. 7 et 23). D'autres ont jugé nécessaire de définir avec précision les catégories de personnes pouvant bénéficier du droit d'asile, et notamment de faire référence aux personnes luttant contre le colonialisme. D'autres encore ont préféré éviter les pièges de l'énumération

(A/C.3/SR.1192, par. 16; A/C.3/SR.1194, par. 24; et A/C.3/SR.1196, par. 18). Il a été maintes fois mis l'accent sur la distinction entre « asile diplomatique » et « asile territorial », tout comme celle entre l'asile purement politique (*asilado*), tel qu'il se pratique en Amérique latine, et le réfugié (A/C.3/SR.1193, par. 4, 7, 9 et 19). Un nombre important d'États ont estimé que la déclaration devait faire uniquement référence à l'asile territorial [A/C.3/SR.1193, par. 10 (Brésil) et 19 (Argentine); A/C.3/SR.1194, par. 8 (Royaume-Uni); et A/C.3/SR.1195, par. 4 et 7 (Chili) et par. 15 à 17 (Pérou)].

La Troisième Commission a ensuite examiné le préambule et l'article 1 du projet de déclaration. Le principe proposé par la Pologne, selon lequel l'État octroyant l'asile avait seul compétence pour déterminer les motifs de sa décision, a été largement soutenu (A/C.3/SR.1195, par. 18; et A/C.3/SR.1196, par. 1). Il a aussi été largement admis que l'asile octroyé devrait être respecté par les autres États et être considéré comme étant un acte pacifique et humanitaire (A/C.3/SR.1197, par. 15). Le préambule a été adopté à la 1198^e séance (A/C.3/SR.1198, par. 47 à 57) et le Comité est ensuite passé à l'examen de l'article 1. Les délégations ont de nouveau insisté sur le fait que le « droit » en question était uniquement le droit de l'individu de « demander » asile (A/C.3/SR.1200, par. 15), sachant que seul l'État avait compétence pour « apprécier » les motifs de sa décision sans devoir se justifier (par. 31). L'article 1 a été adopté tel que modifié à la 1201^e séance (A/C.3/SR.1201, par. 19 à 42). Il était prévu que le reste du texte du projet de déclaration soit examiné à la session suivante, et dans sa résolution 1839 (XVII) du 19 décembre 1962, l'Assemblée générale a décidé de consacrer le nombre de séances nécessaires à l'examen de la question. En réalité, les discussions n'ont repris qu'en 1966.

La Sixième Commission, une fois de plus

En 1965, l'Assemblée générale a décidé de confier l'examen du projet de déclaration à la Sixième Commission, dont l'ordre du jour était bien moins chargé. La Commission a créé un groupe de travail chargé d'examiner diverses questions de procédure et celui-ci a recommandé à la Commission de procéder à la rédaction des projets d'articles 2 à 5 et, le cas échéant, d'examiner le préambule et l'article 1 (Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, 1966, annexes 4 et 5; et résolution 2100 (XX) de l'Assemblée générale du 20 décembre 1965).

La Sixième Commission s'est penchée sur le mandat que lui avait confié l'Assemblée générale (A/C.6/SR.919 à 923, 925, 926 et 953). Elle a commencé par examiner les travaux accomplis par la Troisième Commission et la Commission des droits de l'homme. Parmi les questions en suspens figuraient la portée du projet de déclaration et le fait de savoir si celui-ci devait également porter sur l'asile diplomatique. La délégation chilienne y était opposée et s'était dite favorable à la proposition de l'Uruguay tendant à ce que, dans le titre, les mots « droits d'asile » soient remplacés par « asile territorial » [A/C.6/SR.920, par. 2, et A/C.6/SR.921, par. 43 d)].

Nombre d'États ont de nouveau insisté sur la notion de « compétence souveraine » ou de pouvoir discrétionnaire de l'État d'accorder l'asile (A/C.6/SR.921, par. 35; A/C.6/SR.922, par. 33; et A/C.6/SR.923, par. 6 et 32). D'autres ont toutefois souligné l'importance de mentionner les « principes politiques et humanitaires » susceptibles de guider la pratique des États (A/C.6/SR.922, par. 26).

La Sixième Commission a aussi consacré énormément de temps à la question de savoir s'il fallait inclure ceux luttant contre le colonialisme au nombre des personnes en droit d'invoquer l'article 14, alinéa 1, de la Déclaration universelle des droits de l'homme (A/C.6/SR.923, par. 15). Certains États ont objecté que le colonialisme était plus ou moins en bout de course et qu'il n'était pas opportun de faire référence à un groupe spécifique de demandeurs d'asile qui, même s'ils étaient exposés à des persécutions du fait de leur lutte, remplissaient de toute façon les conditions nécessaires pour demander l'asile (A/C.6/SR.923, par. 36).

À la 922^e séance, le Mexique a proposé que la Commission crée un groupe de travail où les groupes géographiques et les différentes écoles de pensée seraient représentés de façon équilibrée, en le chargeant d'établir un avant-projet sur la base des documents déjà réunis et des travaux déjà effectués (A/C.6/SR.922, par. 7). La Commission a dûment adopté cette proposition et son président a désigné les membres après consultation (A/C.6/SR.923, par. 67 et 68; A/C.6/SR.925, par. 14 à 17; et A/C.6/SR.926, par. 1 et 2).

Le Groupe de travail de la Sixième Commission

Le Groupe de travail a tenu 14 séances entre le 14 novembre et le 6 décembre 1966. Il a décidé de modifier le titre du projet pour bien montrer qu'il était limité à l'asile territorial (A/6570, annexe). Il a également décidé d'utiliser le conditionnel dans le préambule, qui avait valeur de recommandation (« recommande [...] que les États devraient se fonder [...] sur les principes suivants »), mais d'employer le présent dans le dispositif, ce qui, même si celui-ci n'avait pas de caractère contraignant, lui conférerait une valeur plus persuasive et donnerait plus de force à sa vocation humanitaire (A/6570, annexe, par. 13).

Le Groupe de travail n'a pas été en mesure de résoudre la question des personnes luttant contre le colonialisme et l'a renvoyée à la Sixième Commission (A/6570, annexe, par. 21 à 24). Le deuxième alinéa du projet d'article 2, qui avait pour but d'encourager la communauté internationale à apporter son aide à tout État ayant du mal à accorder l'asile, ou à continuer d'abriter les personnes en bénéficiant, à également posé problème. Certains ont craint qu'il n'ouvre la voie à un empiètement sur leur souveraineté et à une ingérence dans leurs affaires intérieures (A/6570, annexe, par. 42 à 47). Le Groupe de travail a néanmoins décidé de conserver la référence dans le projet révisé.

L'article 3 sur le non-refoulement était considéré comme l'article le plus important et le Groupe de travail s'est efforcé de trouver la meilleure manière de formuler le principe, les motifs de dérogation et les possibles

alternatives (A/6570, annexe, par. 54). Il a décidé que le principe devait non seulement faire référence à l'État duquel la personne s'était enfuie, mais aussi à tout autre État où l'individu courait un risque de persécution (A/6570, annexe, par. 55). Il a aussi décidé que la sécurité nationale devrait figurer au nombre des motifs de dérogation, mais des divergences d'opinion sont apparues quant au fait de savoir s'il fallait inclure la notion de « protection de la population » et, dans l'affirmative, s'il fallait l'assortir de restrictions. Plusieurs délégations ont trouvé le terme trop général et suggéré à la place de faire spécifiquement référence à l'afflux massif de demandeurs d'asile. Le Groupe de travail a décidé de ne pas inclure d'autres motifs de dérogation, comme l'ordre public, notion décrite comme tout à la fois dangereusement vaste et vague et comme ayant un sens différent dans les pays de droit civil et ceux de *common law* (A/6570, annexe, par. 57). Les membres se sont finalement mis d'accord sur un texte de compromis qui permettait de déroger au principe afin de protéger la population, par exemple en cas d'afflux massif de personnes. Le Groupe de travail a estimé que cette formulation, tout en ne restreignant pas indûment la dérogation concernée, montrait que celle-ci ne pouvait être invoquée que dans des cas d'une gravité exceptionnelle (A/6570, annexe, par. 56).

Le Groupe de travail a ensuite examiné l'article 4, qui, dans une version initiale, prévoyait que ceux qui bénéficiaient de l'asile ne devraient pas se livrer à des activités contraires aux buts et principes des Nations Unies. L'incongruité de passer de dispositions visant les États à une disposition visant les particuliers a été signalée, et le texte a été reformulé sous l'angle de la responsabilité de l'État (A/6570, par. 63 à 72). Il a été décidé de ne pas faire figurer d'article sur le droit au retour, qui était déjà évoqué dans le préambule.

Le texte adopté par le Groupe de travail a été présenté dans son intégralité, accompagné du rapport de celui-ci, à la Sixième Commission, à sa 953^e séance, le 9 décembre 1966. Le Président du Groupe a précisé qu'ils avaient pris le parti de ne pas formuler des normes juridiques, mais de définir des principes humanitaires (A/6570, par. 40) et qu'en conséquence la Déclaration devrait être formulée en des termes généraux et simples. Les États ont eu le temps nécessaire pour examiner le texte avant de l'adopter, et la Sixième Commission a dûment recommandé à l'Assemblée générale de prendre les mesures nécessaires dans l'optique d'une adoption définitive de la Déclaration (A/6570, par. 40 et suivants; et résolution 2203 (XXI) de l'Assemblée générale en date du 16 décembre 1966).

À sa vingt-deuxième session, en 1967, la Sixième Commission a examiné le texte désormais intitulé « Projet de déclaration sur l'asile territorial » (A/C.6/SR.983, 984, 986 et 989). Les délégations ont rappelé un certain nombre de points, réaffirmant une fois de plus l'importance d'inclure ceux qui luttent contre le colonialisme et insistant sur la compétence souveraine de l'État, tout en reconnaissant que les décisions sur l'octroi de l'asile devraient être prises de bonne foi sans succomber à l'arbitraire. Dans l'ensemble, elles ont estimé que le texte était le fruit d'un compromis et d'un consensus équilibré. La Commission a unanimement recommandé le projet à l'Assemblée générale (A/6912, par. 1), tout en précisant que le texte n'était pas contraignant en soi, mais que si les États s'en servaient pour guider leur

pratique il pourrait à terme, du fait de l'unification de cette pratique, contribuer à la formation de nouvelles règles de droit international coutumier et mettre de nouvelles obligations à la charge des États (A/6912, par. 14). D'autres ont précisé que la Déclaration devait être vue comme une étape sur la voie de l'adoption de règles contraignantes au sein d'une convention (A/6912, par. 16). Dans sa résolution portant adoption de la Déclaration, l'Assemblée générale a expressément attiré l'attention sur les travaux de codification entrepris par la Commission du droit international en application de la résolution 1400 (XIV) du 2 novembre 1959.

Après un rapide examen en séance plénière, l'Assemblée générale a adopté à l'unanimité la résolution 2312 (XXII) du 14 décembre 1967 intitulée « Déclaration sur l'asile territorial ».

Développements les plus récents

Le premier projet de convention sur l'asile territorial n'a pas été proposé par la Commission du droit international, comme les résolutions de l'Assemblée générale le laissaient présager, mais par un groupe d'experts qui s'est réuni en 1971 et 1972 sous les auspices de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, en consultation avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Le projet a été examiné par la Troisième Commission, en 1972, le Haut-Commissariat a consulté les gouvernements, dont bon nombre semblaient favorables à l'idée d'une convention, et l'Assemblée générale a ensuite décidé de renvoyer le texte à un groupe d'experts des Nations Unies. L'Assemblée générale a ensuite demandé au Secrétaire général, en consultation avec le Haut-Commissaire, de convoquer une conférence sur l'asile territorial au début de l'année 1977 (résolution 3456 (XXX) du 9 décembre 1975). Cette conférence a largement été perçue comme un échec. Malgré la recommandation faite en ce sens par la conférence lors de sa dernière session, la Troisième Commission a toujours refusé d'envisager l'organisation d'une nouvelle conférence.

Cette même année, la Commission du droit international a évoqué la tenue de la première session de la Conférence sur l'asile territorial dans son rapport à l'Assemblée générale. Elle a conclu que le droit d'asile, sujet que la Commission avait retenu pour ses travaux de codification en 1949 et que l'Assemblée générale lui avait de nouveau confié en 1959, n'appelait pas d'examen actif de la part de la Commission dans un avenir proche (A/32/10, par. 109, p. 129 et 130). Il ne figure plus au programme de travail de la Commission.

Signification et portée

Il a fallu près de 20 ans pour que la question du droit d'asile fasse l'objet d'une déclaration de l'Assemblée générale et il semble à présent, près de 45 ans plus tard, que la perspective d'une convention internationale soit plus éloignée que jamais. Les principes adoptés à l'unanimité en 1967 continuent donc de faire partie du cadre juridique actuel, même s'ils ont

depuis fait l'objet d'ajustements importants à la lumière de la pratique régionale et internationale des États et des organisations internationales.

L'institution de l'asile continue d'occuper une place majeure dans les relations entre États, mais les catégories de personnes ayant droit à recevoir protection selon le droit international général vont au-delà de la notion fondamentale de persécution. L'exclusion de la protection pour les principaux criminels internationaux s'est aussi développée au gré de l'extension et de la consolidation du droit pénal international, en particulier grâce aux travaux des tribunaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, et à présent ceux de la Cour pénale internationale. Dans son arrêt de juillet 2012 dans l'affaire *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal)*, la Cour internationale de Justice a également mis en exergue certaines exceptions au droit de l'État d'accorder l'asile aux personnes accusées de violations graves des droits de l'homme.

Bien qu'il appartienne à chaque État de déterminer les motifs pour lesquels il octroiera l'asile, de nos jours cette compétence discrétionnaire est nécessairement assortie de certaines exceptions, d'une part, en raison de la reconnaissance accrue des droits et intérêts de la personne et, d'autre part, en raison du poids normatif énorme du principe de non-refoulement. Le fait que ces règles aient été renforcées par la pratique des États tient en grande partie au fait que, comme il est réaffirmé dans la Déclaration, la question des réfugiés reste un problème de taille à l'échelle internationale. Bien qu'ils craignent toute ingérence dans leurs affaires intérieures, les États ont régulièrement agi de concert avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés afin de fournir protection et soutien aux réfugiés du monde entier. La solidarité et la coopération internationales ne sont pas dénuées de problèmes, comme le montre malheureusement le nombre de réfugiés dont le sort n'est toujours pas réglé.

Depuis 1967, le principe de non-refoulement s'est aussi ancré dans la pratique des États, conformément aux obligations conventionnelles de ces derniers et aux exigences du droit international coutumier. Là encore, les développements régionaux ont joué un rôle crucial. Dans les deux ans qui ont suivi l'adoption de la Déclaration, l'Organisation de l'unité africaine a adopté la Convention de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, s'inspirant des articles 1 à 3 de la Déclaration pour énoncer les obligations relatives à l'octroi de l'asile et au non-refoulement (art. 2). De même, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 consacre le droit des personnes persécutées de rechercher et de recevoir asile en territoire étranger (art. 12, al. 3). Ces deux instruments, s'inspirant aussi de l'article 4 de la Déclaration, interdisent aux réfugiés de se livrer à des activités subversives (art. 3 de la Convention de 1969, et art. 23, al. 2, de la Charte africaine de 1981).

La Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1969 consacre elle aussi le droit des personnes à chercher et obtenir asile en territoire étranger (art. 22, al. 7), et de ne pas être renvoyées dans un pays, qu'il s'agisse ou non de leur pays d'origine, dans lequel leur vie ou leur liberté personnelle sont menacées ou violées en raison de leur race, de leur nationalité, de leur religion, de leur statut social ou de leurs opinions

politiques (art. 22, al. 8). La Déclaration de Carthagène sur les réfugiés de 1984 confirme les principes fondamentaux de la Déclaration de 1967, précisant que le principe de non-refoulement est la pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés.

En Europe, les dispositions de la Déclaration ont rapidement été reprises dans les décisions et recommandations de l'Assemblée parlementaire et du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Le principe de non-refoulement a été développé dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000 a expressément prévu que « le droit d'asile est garanti » et que nul ne peut être extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants (art. 18 et 19).

Le principe de non-refoulement est expressément énoncé dans bon nombre d'instruments relatifs aux droits de l'homme, qu'ils aient trait à l'interdiction de la torture (Convention contre la torture de 1984, art. 3) ou aux disparitions forcées (Convention internationale de 2006 pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, art. 16), et il a également été développé par la pratique du Comité des droits de l'homme (interprétation et application des articles 6 et 7 du Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques) et du Comité contre la torture.

Néanmoins, hormis ces références, un écart continue d'exister en droit international général entre les demandeurs d'asile et l'octroi de l'asile. Bien que ni la Déclaration de 1967 ni aucun autre instrument international ne définisse ce qu'est l'asile, on peut considérer qu'il s'agit de l'octroi, à un non-citoyen, d'une protection durable sur le territoire d'un État en lui permettant d'y vivre et d'y gagner sa vie et de jouir des droits et libertés fondamentaux. La Déclaration a assurément permis de faire avancer le débat et le statut de la personne en droit international s'en trouve renforcé, mais les États ne semblent en rien avoir renoncé à conserver leur compétence souveraine sur la faculté de décider en dernier ressort d'accorder l'asile.

Il est intéressant de noter que les États s'en tiennent à cette position, alors même qu'ils reconnaissent les obligations que leur impose le principe de non-refoulement. Entre ces obligations et le pilier de l'asile lui-même, l'individu qui est en fuite, qui cherche une solution et qui est dans l'incapacité de retourner dans son pays, se trouve souvent dans une zone grise juridique : protégé contre certains risques, mais incapable en droit de jouir de conditions les plus minimales lui permettant de mener une vie digne de ce nom.

La question de l'asile territorial est encore celle de la protection accordée par un État à une personne qui le lui demande, comme l'Institut de droit international l'avait fait remarquer en 1950. Dans le vide qui reste à combler, on pourrait s'inspirer des considérations élémentaires d'humanité et des droits fondamentaux de la personne humaine, qui comportent bon nombre d'obligations *erga omnes* et cités à plusieurs reprises par la Cour internationale de Justice, pour trouver une solution.

Documentation

A. Instruments juridiques

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

Convention américaine relative aux droits de l'homme (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1144, p. 123)

Déclaration de Carthagène sur les réfugiés

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1465, p. 85)

Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique

Convention relative au statut des réfugiés (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 189, p. 137)

Projet de déclaration des droits et des devoirs des États

Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées

Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 999, p. 171)

Déclaration universelle des droits de l'homme

B. Jurisprudence

Droit d'asile (Colombie c. Pérou), arrêt, *C.I.J. Recueil 1950*

Haya de la Torre (Colombie c. Pérou), arrêt, *C.I.J. Recueil 1951*

Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal), arrêt, *C.I.J. Recueil 2012*

C. Documents

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa première session, 12 avril-9 juin 1949, *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10 (A/925-A/CN.4/13 et Corr. 1 à 3)*, dans *Annuaire de la Commission de droit international*, 1949, vol. I.

A/CN.4/SR.16

A/CN.4/SR.20

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa deuxième session, 5 juin-19 juillet 1950, *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 12 (A/1316-A/CN.4/34)*, dans *Annuaire de la Commission de droit international*, 1950, vol. II.

E/2744-1956

Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, treizième session, 1957, droit d'asile, Mémoire du Secrétaire général (E/CN.4/738)

Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, treizième session, compte rendu de la 564^e séance, 12 avril 1957 (E/CN.4/SR.564)

Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, treizième session, 1957, projet de déclaration sur le droit d'asile déposé par la France (E/CN.4/L.454)

Documents officiels de l'Assemblée générale, quatorzième session, annexes, rapport de la Sixième Commission (A/4253)

Documents officiels de l'Assemblée générale, quatorzième session, comptes rendus de la Sixième Commission, 602^e à 612^e séances (A/C.6/SR.602 à 612)

Résolution 1400 (XIV) de l'Assemblée générale en date du 2 novembre 1959

Conseil économique et social, *Documents officiels de la treizième session, 1960, résolutions, Supplément n° 1 (E/3422)*

Résolution 772 (XXX) du Conseil économique et social en date du 25 juillet 1960

Résolution 1571 (XV) de l'Assemblée générale en date du 18 décembre 1960

Résolution 1682 (XVI) de l'Assemblée générale en date du 18 décembre 1961

Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, rapport sur la seizième session, 1960 (E/3335-E/CN.4/804)

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quatorzième session, 24 avril-29 juin 1962, *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, Supplément n° 9 (A/5209-A/CN.4/148)*, dans *Annuaire de la Commission de droit international*, 1962, vol. II

A/CN.4/128

E/CN.4/L.517

E/CN.4/L.518

A/C.3/SR.1125

Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, Troisième Commission, 1192^e à 1202^e séances (A/C.3/SR.1192 à 1202)

A/C.3/SR.1209

Résolution 1839 (XVII) de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 1962

Résolution 2100 (XX) de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1965

Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, annexes, 1966

Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, comptes rendus de la Sixième Commission, 919^e à 923^e, 926^e et 953^e séances (A/C.6/SR.919 à 923, 926 et 953)

Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, rapport de la Sixième Commission – rapport du Groupe de travail (A/6570, annexe)

Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, rapport de la Sixième Commission (A/6570)

Résolution 2203 (XXI) de l'Assemblée générale en date du 16 décembre 1966

Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, comptes rendus de la Sixième Commission, 983^e, 984^e, 986^e et 989^e séances (A/C.6/SR.983, 984, 986 et 989)

Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, annexes, rapport de la Sixième Commission (A/6912)

Résolution 2312 (XXII) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1967

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-neuvième session, 9 mai-29 juillet 1977, *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-deuxième session, Supplément n° 10 (A/32/10)*, in *Annuaire de la Commission du droit international*, 1977, vol. II, deuxième partie

Résolution 3456 (XXX) de l'Assemblée générale en date du 9 décembre 1975

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-neuvième session, 9 mai-29 juillet 1977, *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-deuxième session, Supplément n° 10 (A/32/10)*

D. Lectures complémentaires

Goodwin-Gill, G. S. & McAdam, J., *The Refugee in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 3^e éd., 2007, chap. 7

Garcia-Mora, M. R., *International Law and Asylum as a Human Right*, Washington, Public Affairs Press, 1956

Grahl-Madsen, A., *Territorial Asylum*, Stockholm, Almquist & Wicksell International, 1980

Koziebrodski, L. B., *Le droit d'asile*, Leyde, Sijthoff, 1962

Sinha, S. P., *Asylum and International Law*, La Haye, Nijhoff, 1971

Institut de droit international, session de Bath – 1950, « L'asile en droit international (à l'exclusion de l'asile neutre) »

Gil-Bazo, M-T., « The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law », 2008, 27/3 *Refugee Survey Quarterly* 33

Morgenstern, F., « The Right of Asylum », 1949, 26 *British Yearbook of International Law* 327

Reale, E., « Le droit d'asile », 63 *Hague Recueil* 89 (1938-I)

Weis, P., « The United Nations Declaration on Territorial Asylum », 1969, 7 *Canadian Yearbook of International Law* 92

Weis, P., « The Draft Convention on Territorial Asylum », 1979, 50 *British Yearbook of International Law* 176

United Nations, *A Selected Bibliography on Territorial Asylum*, ST/GENEVA/LIB.SER.B/Ref.9, 1977.