

o.713.22.U'ch (8) - [✓]KT/bl
o.743.23.

Le 30 septembre 1974

ad GY/mam

an	KAM	WD	KM	GY	a/a
Date	1.10.	3.10	3.10	4.10	7.10
Visa	CV	EW	K	G	S
EPD	01.10.74	11			
Ref.	o.713.22(8)				

50g -1. Okt. 74 -10

o.743-23.

Note à la Direction des organisations internationales

Asile diplomatique

Par note du 20 septembre 1974, vous avez bien voulu nous soumettre la lettre que le Directeur de la Division fédérale de la police vous a adressée, le 13 septembre, au sujet de la demande de l'Australie d'inscrire la question de l'asile diplomatique à l'ordre du jour de la 25ème session du Comité exécutif du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

Faute de connaître les termes exacts de la demande du gouvernement australien, nous devons nous borner à vous exposer les raisons qui, à notre avis, devraient inciter la délégation suisse à ne pas appuyer une éventuelle proposition de faire examiner le problème de l'asile diplomatique par le HCR.

Le droit des gens connaît diverses formes de l'asile, dont les principales sont l'asile territorial et l'asile diplomatique. Le principe de l'asile territorial est énoncé à l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, aux termes duquel "devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile dans d'autres pays". L'Assemblée générale des Nations Unies a en outre adopté,

./.

le 14 décembre 1967, une Déclaration sur l'asile territorial qui formule en quatre articles les principes sur lesquels les Etats devraient fonder leur politique en matière d'asile.

Le droit international général ne contient aucune règle autorisant un Etat à accorder l'asile dans une de ses missions diplomatiques. Cependant, la Cour internationale de justice a reconnu l'existence d'une pratique spéciale de l'asile diplomatique propre aux Etats d'Amérique latine et limitée en principe aux relations entre ces Etats. En l'absence de dispositions spéciales à ce sujet, l'asile dans les locaux d'une mission diplomatique est seulement toléré pour des raisons humanitaires, à titre de refuge temporaire, en faveur de personnes dont la vie est menacée ou qui sont poursuivies devant des tribunaux qui n'offrent aucune garantie d'une procédure régulière.

Bien que la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, du 18 avril 1961, ne traite pas de l'asile diplomatique, on peut considérer qu'elle l'exclut implicitement. D'une part, en effet, cette Convention repose sur le principe que les immunités sont accordées dans l'intérêt des fonctions de la mission et son article 41, paragraphe 3, en particulier, interdit expressément l'utilisation des locaux de la mission d'une manière incompatible avec les fonctions de cette mission. D'autre part, selon l'article 41, paragraphe 1, de ladite Convention, les missions diplomatiques ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat accréditaire et sont tenues de ne pas s'immiscer dans ses affaires intérieures.

Or la décision d'octroyer l'asile diplomatique comporte une dérogation à l'exercice normal de la souveraineté territoriale de l'Etat accréditaire et constitue fréquemment une immixtion dans les affaires intérieures de cet Etat.

Le chapitre premier, paragraphe 1, du Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1950, prévoit que le Haut Commissaire "assume les fonctions de protection internationale, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, en ce qui concerne les réfugiés qui entrent dans le cadre du présent Statut, et de recherche des solutions permanentes au problème des réfugiés, en aidant les gouvernements et, sous réserve de l'approbation des gouvernements intéressés, les organisations privées à faciliter le rapatriement librement consenti de ces réfugiés ou leur assimilation dans de nouvelles communautés nationales." En vertu du chapitre II, paragraphe 8, de ce Statut, le Haut Commissaire assure la protection des réfugiés en poursuivant notamment la conclusion et la ratification de conventions internationales pour la protection des réfugiés.

Conformément à sa vocation traditionnelle, le Haut Commissariat se préoccupe depuis longtemps du problème de l'asile territorial. Avec la collaboration de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, il a organisé un colloque sur le droit d'asile territorial qui s'est tenu à Bellagio du 13 au 19 avril 1971. Le Directeur de la Division fédérale de la police, M. Schürch, y a participé à titre d'expert. Pour compléter l'oeuvre

- 4 -

de ce colloque, une nouvelle réunion d'experts, à laquelle M. Schürch a également pris part, a eu lieu à Genève du 12 au 16 janvier 1972; elle a abouti à l'adoption d'un projet de convention sur l'asile territorial. Ce projet a été soumis au gouvernement suisse le 30 mars 1973, par le Haut Commissaire pour les réfugiés. Dans sa réponse en date du 18 juin 1973, le Département politique fédéral a notamment déclaré que le gouvernement suisse appuyait les efforts entrepris en vue de conclure une convention sur l'asile territorial et était prêt à prendre part à une conférence de plénipotentiaires qui mettrait au point le texte définitif de la convention.

Nous ne voyons, en revanche, pas quelle contribution le HCR pourrait utilement apporter à l'examen de l'asile diplomatique, qui soulève des problèmes fondamentalement différents de ceux que pose l'asile territorial. Si un organe des Nations Unies devait être chargé de cette étude, la préférence devrait être donnée à la Commission du droit international. A ce propos, il convient de relever que le gouvernement australien a demandé que la question de l'asile diplomatique soit aussi inscrite à l'ordre du jour de la présente session de l'Assemblée générale des Nations Unies. Dans son mémoire explicatif, ce gouvernement note que l'Assemblée générale devrait examiner l'opportunité de parvenir à un accord international général sur les principes régissant l'asile diplomatique. Il se réfère à cet égard à la Commission du droit international qui, à sa première session en 1949, avait inclus le droit d'asile dans la liste des matières pouvant faire

./.

- 5 -

l'objet d'une codification. En outre, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté en 1959 une résolution priant ladite Commission de procéder, dès qu'elle le jugera souhaitable, à la codification des principes et normes du droit international relatifs au droit d'asile.

Lors de l'élaboration du projet d'articles sur les relations et immunités diplomatiques, la Commission du droit international n'a pas abordé directement la question de l'asile diplomatique. Ce problème a cependant été évoqué au sein de la Commission tout d'abord, puis à la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, à propos notamment de l'inviolabilité des locaux de la mission. Il nous semblerait dès lors logique que le soin de formuler des principes en matière d'asile diplomatique soit confié, le cas échéant, à la Commission du droit international.

Pour votre information, nous rappelons qu'une motion Ziegler, du 3 octobre 1973, invitait le Conseil fédéral à prendre l'initiative d'une conférence internationale chargée de régler le problème des sauf-conduits en relation avec l'octroi de l'asile diplomatique. Dans sa réponse en date du 11 mars 1974, le Conseil fédéral a notamment déclaré qu'une initiative de la Suisse dans le sens d'une codification internationale du droit d'asile ne paraissait ni nécessaire, ni opportune. La motion a été rejetée par le Conseil national.

Pour terminer, nous voudrions encore ajouter que nous ne verrions, bien entendu, aucun inconvénient à ce

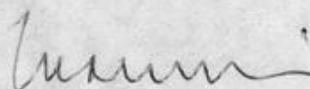
./.

- 6 -

que la question de l'asile diplomatique fasse éventuellement l'objet d'un échange de vues au sein du HCR. Les expériences faites lors des événements au Chili ont montré que, dans les pays d'Amérique latine, la décision d'accorder l'asile diplomatique conduit très souvent à l'octroi ultérieur de l'asile territorial. Ces deux formes de l'asile ne peuvent dès lors être toujours dissociées dans la pratique.

Direction du droit international
public

e.r.



(Monnier)

Copie est adressée, pour information, à:

- M. l'Ambassadeur Diez
- M. l'Ambassadeur Bindschedler
- Division politique II