

OPINION DISSIDENTE DE BADAWI PACHA

Je partage l'opinion de la Cour sur les diverses conclusions, sauf celles relatives à la pratique américaine, au « cas d'urgence » et au maintien de l'asile jusqu'au 31 août 1949, date de l'Acte de Lima.

Pour expliquer ma dissidence sur la question d'urgence, il est nécessaire de rappeler les circonstances de fait qui ont entouré l'octroi de l'asile le 3 janvier 1949 et qui sont relatées dans l'arrêt de la Cour.

* * *

De ces circonstances et de quelques autres, la Colombie a cherché à insinuer que la justice au Pérou, à la suite des événements du 3 octobre, n'était pas et ne pouvait être administrée d'une manière objective et impartiale. J'estime que la Cour n'a pas à examiner cette défense. Elle est saisie de la seule validité ou régularité de l'asile et de l'interprétation de la Convention de 1928. Cette question peut et doit être résolue sans avoir à apprécier le fonctionnement de la justice ordinaire de l'État territorial qu'aucune mesure prise par le gouvernement *de jure* ou *de facto*, pas même l'état de siège, n'a eu pour motif ou objet d'influencer.

La dénonciation du ministre de l'Intérieur, qu'on a qualifiée d'injonction à la justice, n'a, malgré sa forte stigmatisation de l'Apra, rien que d'usuel dans ce genre de dénonciations.

D'autre part, pour le Pérou, les cas d'urgence visés par l'article 2, paragraphe 2, premièrement, ne paraissent être autres que la poursuite par une foule déchaînée ou l'action d'une justice arbitraire, exercée par une faction politique contre ses adversaires ou dans des conditions qui excluent d'une manière évidente toutes les garanties d'un examen objectif et impartial. Le danger de poursuites judiciaires pour délit politique ne saurait par conséquent être un cas d'urgence aux termes de la disposition précitée.

* * *

Des « cas d'urgence », la Convention de La Havane de 1928 ne donne aucune définition. Elle est le seul instrument qui ait employé ces termes. Si l'on exclut la Convention de Montevideo de 1933, laquelle n'avait pour objet que de modifier celle de 1928 et, partant, n'a pas un caractère de réglementation totale et complète

DISSENTING OPINION BY JUDGE BADAWI PASHA

[*Translation*]

I share the opinion of the Court on the various conclusions except those relating to the American practice, the "question of urgency", and the maintenance of asylum until August 31st, 1949, the date of the Act of Lima.

To explain my dissent on the question of urgency, it will be necessary to recall the circumstances in which asylum was granted on January 3rd, 1949, and which are set out in the judgment of the Court.

* * *

Relying on these and certain other circumstances, Colombia has sought to imply that Peruvian justice, as a result of the events of October 3rd, was not, and could not be administered in an objective and impartial manner. I do not consider that it is necessary for the Court to examine this argument. The only issue before the Court is the validity or regularity of the asylum and the interpretation of the Convention of 1928. This question must and can be resolved without its being necessary to appreciate the operation of ordinary justice in the territorial State, because no measure, not even a state of siege, adopted by a *de jure* or a *de facto* government, was ever inspired by a desire to influence that justice, or aimed at such a result.

The denunciation by the Minister of the Interior, which has been described as an injunction to justice, is, in spite of its violent attack on Apra, quite usual for such denunciations.

On the other hand, in the opinion of Peru, the cases of urgency referred to in Article 2, paragraph 2, "First", seem to be none other than pursuit by a furious mob or the action of arbitrary justice, exercised by a political faction against its adversaries or in conditions which evidently preclude all guarantees of an impartial and objective examination. The danger of legal proceedings for political offences could consequently not be considered as a case of urgency within the meaning of the above-mentioned provision.

* * *

The Havana Convention of 1928 gives no definition of "urgent cases". That Convention is the only instrument to have used the expression. With the exception of the Montevideo Convention of 1933, the object of which was merely to define the terms of that of 1928, and which consequently does not regulate the question in its

de la matière, les deux Conventions de 1889 et de 1939 n'y font aucune allusion.

Ces termes seraient-ils en fait susceptibles de définition ? Il est permis d'en douter. La notion de l'urgence est essentiellement variable et relative. Elle dépend tout d'abord des cas auxquels elle est appliquée et ensuite des circonstances du temps et de l'espace. C'est l'expérience, non générale mais particulière, et l'expérience seule, qui peut donner à cette notion une forme concrète. Même les deux cas invoqués par le Pérou et qui sont les seuls connus ou admis en Europe (et encore dans les seuls projets des associations savantes mais non par les États) n'ont pas été conçus *a priori* mais d'après certaines données expérimentales. Ils ne peuvent donc être limitatifs ou exclusifs d'autres formes d'urgence ou de formes plus nuancées.

A défaut de définition et de critère, quelle serait donc la base sur laquelle on se fonderait pour interpréter ces termes ? Le sens étymologique n'est évidemment d'aucun secours.

S'agissant non d'une institution rationnelle à créer ou à régler pour la première fois comme ce serait le cas d'un projet de convention à élaborer par une association savante, mais d'une institution vivante et presque centenaire, la pratique, dans la mesure où elle peut interpréter les intentions des États qui ont choisi ces termes et convenu de les adopter ou des États qui avaient charge de les mettre à exécution, tantôt comme État de refuge et tantôt comme État territorial, serait le seul guide sûr. Cette pratique serait d'autant plus décisive pour déterminer la portée de ces termes qu'elle aurait été à la fois postérieure et antérieure à la convention, c'est-à-dire une pratique sans solution de continuité.

Cette pratique a été citée de part et d'autre. Elle n'est pas limitée aux seules parties à telle ou telle autre convention. Même des États qui ne sont pas liés par une convention, tels que le Venezuela, l'adoptent. Elle est donc transcendante à la Convention de 1928 et se rattache aux origines de l'institution de l'asile.

La Colombie a voulu, sans succès, en tirer certaines conclusions relativement à la qualification unilatérale. D'autre part, le Pérou, en prétendant que les seuls cas d'urgence sont la poursuite par la foule ou la justice arbitraire d'une faction politique, a procédé par simple affirmation ou s'est référé à des autorités non américaines. Il n'a tenté d'apporter aucune preuve tirée de la vie ou de la pratique américaine, ou des autorités américaines qui ont traité de la question.

Les circonstances particulières de fait, les modalités ou les détails des cas cités comme illustration de cette pratique n'ont généralement pas été fournis ou ne l'ont pas été d'une manière complète. Il n'est toutefois nullement malaisé de constater que tous ces cas, sans exception, présentent un trait commun, à savoir qu'ils se sont produits à l'occasion d'une révolution ou d'une

entirety, the Conventions of 1889 and 1939 make no reference to the matter of urgency.

Indeed, can these terms be defined? This is open to doubt. The conception of urgency is essentially variable and relative. It depends first of all on the cases to which it is applied, and then on the circumstances of time and place. It is experience—not general but particular—and experience alone which can give concrete form to this notion. Even the two cases cited by Peru and which are the only ones known or accepted in Europe (and then only in the drafts of learned societies and not by States) were not conceived *a priori*, but according to certain experimental data. Thus they cannot be restrictive to the exclusion of other or more subtle forms of urgency.

In the absence of definition and criteria, upon what basis can the expression be interpreted? The etymological meaning is obviously of no help whatsoever.

Since this is not a rational institution which is in the process of creation or which is being regulated for the first time—as would be the case of a draft convention of a learned society—but a living institution which is almost a hundred years old, the only safe guide would appear to be practice, to the extent to which such practice interprets the intentions of the States which chose these expressions and agreed to adopt them, or of those States entrusted with carrying out their intention, either as States of refuge or as territorial States. This practice would be all the more decisive in determining the scope of these expressions if it is both subsequent and prior to the Convention, in other words, if it is uninterrupted.

This practice has been invoked by both sides. It is not limited to the parties to any particular convention. It has even been adopted by States which are not bound by any convention, as for instance Venezuela. It therefore transcends the Convention of 1928 and goes back to the origins of the institution of asylum.

Colombia has attempted, unsuccessfully, to draw from this practice certain conclusions respecting unilateral qualification. On the other hand, Peru, in arguing that the only cases of urgency are those arising from pursuit by a mob or from arbitrary justice at the hands of a political faction, is proceeding by mere assertion or has referred to non-American authorities. Peru has made no attempt to submit evidence derived from American life or practice or from American authorities who have studied this question.

The special circumstances, the conditions or details of the cases cited in illustration of this practice, have generally not been supplied or at any rate have not been supplied in a complete manner. It is, however, easy to see that all these cases without exception have a common characteristic, i.e., they arose in connexion with a revolution or a rebellion. Revolution or rebellion is their only reason and

rébellion. La révolution ou la rébellion y est le seul motif et circonstance. Aucune poursuite de foule ou justice de faction politique n'a été signalée à leur égard. Les asilés étaient simplement recherchés par les autorités publiques de leurs pays, aux fins de poursuites judiciaires.

Les cas cités présentent également cet autre trait que tous se sont terminés par des sauf-conduits accordés aux asilés, et qu'aucun cas n'a été cité où un asilé aurait été remis aux autorités territoriales aux fins de poursuites judiciaires.

Dans tous ces cas, la révolution aura créé une situation troublée où soit des révolutionnaires qui ont réussi à renverser le gouvernement en rechercheraient les membres pour leur gestion passée, soit un gouvernement qui a triomphé de la révolution poursuivrait ses auteurs pour leur acte incriminé par le code pénal, soit, comme dans le cas d'espèce, des révolutionnaires qui ont renversé le gouvernement poursuivraient d'autres révolutionnaires moins heureux qu'eux-mêmes.

Dans ces situations troublées, des mesures exceptionnelles sont généralement prises, mais l'édifice général du gouvernement demeure intact. Tout particulièrement la justice continue à fonctionner comme d'habitude, nonobstant même les cas où des justices particulières sont établies concurremment avec les juridictions de droit commun.

L'existence de cette pratique est donc incontestable. A défaut de toute autre preuve, il suffit de rappeler ce qui s'est produit en ce qui concerne les mêmes événements du 3 octobre. Indépendamment du degré de responsabilité (question absolument étrangère à la validité de l'asile), tous les asilés dans huit missions diplomatiques, sauf Haya de la Torre, ont eu leurs sauf-conduits¹, alors qu'au point de vue de la nature du délit dont ils étaient accusés ou de la nature du cas d'urgence, tous se trouvent dans la même situation².

La seule question qui puisse se poser dans ces conditions serait celle de savoir si cette pratique est licite ou illicite.

Sans aucun doute, un acte qui serait le résultat d'un libre accord explicite ou implicite entre deux États exerçant leurs droits souverains ne saurait être qualifié d'illicite.

Or, de deux choses l'une : ou cette pratique a abrogé la condition d'urgence, ou elle l'a simplement interprétée d'une manière libérale. Sans avoir à examiner si une coutume internationale peut abroger

¹ Voir le communiqué du Gouvernement du Pérou du 12 octobre 1948, publié dans le journal officiel *El Peruano* du 13 octobre (v. Mémoire de la Colombie).

² Voir surtout à cet égard la correspondance échangée entre l'ambassade de l'Uruguay et le ministère des Relations extérieures du Pérou, citée dans la réplique de la Colombie, dans laquelle même la qualification unilatérale et définitive par l'État de refuge a été invoquée par l'Uruguay. Dans le cas des asilés à l'ambassade de l'Uruguay, les sauf-conduits furent accordés le 17 février 1949.

circumstance. No reference has been made in that connexion to the threat of mobs or of justice at the hands of a political faction. The refugees were merely sought by the public authorities of their countries for the purpose of legal proceedings.

The cases cited as examples also present another aspect : they all terminated by the grant of safe-conducts to the refugees, and no case was mentioned of a refugee being surrendered to the territorial authorities for the purpose of legal proceedings.

In all such cases, revolutions may have produced a state of disturbance ; successful revolutionaries may then be seeking members of the former government to make them answerable for their past tenure of office ; or a government which has suppressed a rebellion may be seeking out its authors in order to prosecute them under the criminal code ; or, as in the present case, successful revolutionaries, having overthrown a government, may be seeking other revolutionaries who have been less fortunate than themselves.

In such troubled circumstances, exceptional measures are usually adopted, but the general structure of the government remains intact. More especially, justice continues to function as usual even in cases where special tribunals have been instituted in addition to the ordinary courts.

The existence of this practice is thus undeniable. In the absence of further proof, it is sufficient to recall what happened in connexion with these same events of October 3rd. Independently of the degree of responsibility (a question which is entirely irrelevant to the validity of the asylum), all the refugees in the eight diplomatic missions, with the exception of Haya de la Torre, received safe-conducts¹, whereas from the point of view of the nature of offence with which they were charged, and from the point of view of urgency, they were all in the same situation².

The only question which may arise in the circumstances is whether this practice is lawful or unlawful.

There is no doubt that an act resulting from an explicit or implicit agreement freely entered into by two States exercising their sovereign rights cannot be called unlawful.

There are only two alternatives : either this practice has abrogated the condition of urgency or it has merely interpreted it in a liberal fashion. Without having to consider whether an inter-

¹ See the communiqué of the Peruvian Government of October 12th, 1948, published in the official gazette *El Peruano* of October 13th (see Memorial of Colombia).

² In this connexion, see especially the correspondence exchanged between the Embassy of Uruguay and the Ministry of Foreign Affairs of Peru, quoted in the Reply of Colombia, in which even the unilateral and definitive qualification by the State of asylum has been invoked by Uruguay. In the case of the refugees who were granted asylum in the Uruguayan Embassy, safe-conducts were granted on February 17th, 1949.

une règle de droit positif, on doit admettre que considérer cette pratique comme un mode d'interprétation de la condition d'urgence est l'explication la plus naturelle et la plus juridique.

Mais cette pratique, outre qu'elle est postérieure à la convention et, à ce titre, en constitue la saine interprétation, est antérieure même à cette convention. Elle devrait donc être considérée comme une des « règles qu'ils [les gouvernements des États d'Amérique] doivent observer pour la concession du droit d'asile dans leurs relations mutuelles » que ces gouvernements étaient « désireux de fixer » par cette convention (Préambule de la Convention).

Cette pratique était à la connaissance de ces gouvernements. Elle était de notoriété publique et n'avait pas été contestée. Si ces gouvernements désiraient la discontinuer, ils n'auraient pas manqué de la désavouer d'une manière ou d'une autre. L'absence d'un pareil désaveu est une preuve concluante qu'elle continue et qu'elle est définitivement reconnue. Cette preuve ne peut être combattue que par la démonstration que les mots « cas d'urgence » ainsi interprétés seraient dépourvus de tout sens. Cette démonstration n'a pas été et ne pouvait pas être faite. Nous verrons plus tard ce que ces termes entendent exclure.

* * *

Resterait à savoir si les autres dispositions de la Convention de 1928 viendraient à corroborer l'interprétation des termes « cas d'urgence » tirée de la pratique tant antérieure que postérieure à la convention.

Dans l'examen des dispositions de la convention, je présumerais qu'il n'y a aucun conflit entre l'État territorial et l'État de refuge relativement au caractère politique du délit qui a donné lieu à l'asile, ou qu'un conflit élevé à ce sujet s'est terminé par la reconnaissance par l'État territorial dudit caractère.

Or, on conviendra que l'asile d'un délinquant politique, à moins de se perpétuer, devrait se terminer par l'une ou l'autre fin : ou bien l'asilé muni d'un sauf-conduit quittera le territoire, ou bien il sera remis à l'État territorial aux fins de poursuites judiciaires.

Pour contester le fait que, suivant la pratique reconnue, l'asile devrait se terminer par l'octroi d'un sauf-conduit, il faut bien admettre que l'État territorial a le droit de se faire remettre le délinquant politique pour le poursuivre.

Certes, cet État a le droit de se faire remettre un asilé délinquant de droit commun. L'article 1, paragraphe 2, le dit expressément. Mais rien d'analogue n'a été dit au sujet du délinquant politique.

national custom can abrogate a rule of positive law, it must be admitted that the most natural and the most juridical explanation is to consider this practice as a method of interpretation of the condition or urgency.

But this practice was not only subsequent to the Convention (and consequently constitutes a sound interpretation thereof), it also existed before the Convention. It should, therefore, be considered as one of the "rules they [the governments of the Latin-American States] must observe for the granting of asylum in their mutual relations", which rules these governments were "desirous of fixing" by that Convention (Preamble to the Convention).

This practice was known to these governments. It was common knowledge and had not been contested. If these governments had wished to discontinue it, they would not have failed to denounce it in one manner or another. The absence of such a denunciation is conclusive proof that the practice continues and is definitively recognized. This proof can only be refuted by showing that the words "urgent cases" thus interpreted would be devoid of meaning. This has not and could not be shown. It will later be shown what these words were intended to exclude.

* * *

It remains to be seen whether the other provisions of the Convention of 1928 corroborate the interpretation of the words "urgent cases" deduced from practice which is both prior and subsequent to the Convention.

In considering the provisions of the Convention, it is presumed that there is no conflict between the territorial State and the State of refuge concerning the political nature of the offence which gave rise to the asylum, or that any dispute arising on that point was resolved by the recognition of that political character by the territorial State.

But it will be admitted that asylum of a political offender, if it is not to be indefinitely prolonged, should come to an end by one or other of the following solutions: either the refugee leaves the territory with a safe-conduct, or else he is surrendered to the territorial State for the purpose of legal proceedings.

In order to contest the fact that, according to recognized practice, asylum should always terminate in the grant of a safe-conduct, it is necessary to admit that the territorial State has the right to demand the surrender of the political offender for the purpose of legal proceedings.

That State has, of course, the right to insist on the surrender of a common criminal. Article I, paragraph 1, expressly says so. But nothing of the kind is said concerning political offenders.

Ne résulte-t-il pas de cette disposition, par un argument *a contrario*, que pareil droit n'existe pas dans le cas d'un délinquant politique ? L'argument *a contrario* est un argument concluant à condition qu'il soit confirmé par d'autres arguments ou considérations. En l'espèce, il est confirmé par le fait que la convention a cherché à établir que les deux cas d'asile se distinguent nettement l'un de l'autre. Chacun est l'objet d'un article qui prévoit toutes les modalités qui lui sont propres.

L'article 1 déclare, dans son paragraphe 1, non permis l'asile des délinquants de droit commun, mais il prévoit, dans son paragraphe 2, les cas où, en fait, l'asile a pu être donné, notamment le cas où le chef de la mission diplomatique, estimant au moment de l'asile qu'il le donne à un délinquant politique, reconnaît dans la suite qu'il ne s'agit que d'un délinquant commun.

Dans ces cas, une mesure d'urgence est nécessairement impliquée dans l'asile. Cette mesure ne peut être que l'urgence dans le sens strict du terme, qui est celui donné par le Pérou à l'article 2, paragraphe 2, de la convention, à savoir poursuite de la foule ou justice de faction politique. En effet, même un délinquant commun a droit à une justice régulière et il est justifié à chercher asile dans une pareille contingence d'urgence.

Le paragraphe 2 de l'article 1 prescrit que, dans ce cas et lorsque, bien entendu, le chef de la mission n'aura pas contesté le caractère commun du délinquant, l'État territorial peut exiger qu'il lui soit remis.

Mais il est de toute évidence que, même pour un délinquant commun, le cas d'urgence dans le sens strict susindiqué devrait avoir cessé. La demande de remise elle-même faite par l'État territorial tend à impliquer cette cessation.

Dans ces conditions, on pourrait se demander pour quelle raison une distinction aussi nette aura été établie entre les deux catégories de délinquants, si, d'une part, l'urgence avait pour les deux le même sens strict, et que, d'autre part, aussitôt que le cas d'urgence aura cessé ou dans le cas où il n'aurait pas existé, l'asilé, délinquant commun ou politique, devait être remis à l'État territorial aux fins de poursuites judiciaires.

La vérité est que la notion d'urgence n'est pas la même pour l'une ou l'autre catégorie de délinquants et que la suite de l'asile, suivant qu'il s'agit d'un délinquant commun ou politique, est également différente. Pour le premier, aussitôt que l'urgence dans le sens strict du mot aura cessé ou dans le cas où elle n'aurait même pas existé, l'État territorial peut exiger sa remise, alors que pour le second c'est la nature de la situation (révolution ou rébellion) qui détermine l'urgence et justifie la demande et l'octroi immédiat du sauf-conduit.

A l'appui de la conclusion tirée des textes, la pratique donne une confirmation indéniable. Non seulement cette pratique a été constante dans le sens que la révolution est un cas d'urgence et

Does it therefore not follow from this provision, by an argument *a contrario*, that such a right does not exist in the case of political offenders? This argument *a contrario* is conclusive provided it is confirmed by other arguments or considerations. In this case it is confirmed by the fact that the Convention has sought to establish that the two cases of asylum are clearly distinct. Each is the object of an article which provides all the conditions relating to it.

Article 1, paragraph 1, states that it is not permissible to grant asylum to common criminals; but paragraph 2 provides for cases where, in fact, asylum may have been granted, particularly the case where the head of a diplomatic mission, considering at the time of asylum that he was granting it to a political offender, subsequently recognized that the refugee was only a common criminal.

In such cases a measure of urgency is necessarily implied in the asylum. This measure can only be urgency in the strict meaning of the word, in accordance with Peru's interpretation of Article 2, paragraph 2, of the Convention, i.e., pursuit by a mob, or justice at the hands of a political faction. In fact, even a common criminal is entitled to regular justice, and he is justified in seeking asylum in such circumstances of urgency.

Paragraph 2 of Article 1 enacts that, in such a case (provided of course that the head of the mission does not dispute the fact that the refugee is a common criminal), the territorial State may demand the surrender of the refugee.

But it is quite obvious that, even in the case of a common criminal, urgency in its strict meaning described above ought to have ceased. The request for surrender made by the territorial State is in itself an implication of the fact that urgency has ceased.

In the circumstances, it might well be wondered why such a clear distinction has been established between the two categories of offenders if, on the one hand, urgency has the same strict meaning for both and if, on the other hand, the refugee, whether a common criminal or a political offender, has to be surrendered to the territorial State for the purpose of legal proceedings, as soon as the case of urgency has ceased or in case urgency never even existed.

The truth is that the notion of urgency is not the same for the two categories of offenders and that the consequences of asylum also differ according to whether the refugee is a common criminal or a political offender. In the former case, as soon as urgency in its strict sense has ceased, or if it has never even existed, the territorial State may demand his surrender, whereas in the latter case it is the nature of the situation (revolution or rebellion) which determines the urgency and justifies the request and immediate grant of a safe-conduct.

Practice has furnished indisputable confirmation of the conclusions deduced from the texts. Not only has this practice been constant in the sense that revolution is a case of urgency and a

une condition valable de l'asile, mais aussi dans le sens que l'effet invariable de l'asile diplomatique d'un délinquant politique régulièrement accordé est la non-remise du délinquant à l'État territorial et son départ du pays en vertu d'un sauf-conduit accordé par ce dernier.

Aucun cas dans un sens contraire n'a été cité.

* * *

L'article 2, paragraphe 2 (premièrement), prévoit en outre que « l'asile ne pourra être accordé (sauf dans les cas d'urgence) et *pour le temps strictement indispensable pour que le réfugié se mette en sûreté d'une autre manière* ».

Ce dernier membre de phrase pourrait-il se référer à une remise à l'État territorial aux fins de poursuites judiciaires ? Il peut être vrai qu'en cas de poursuite par la foule ou par une justice de faction politique, pareille remise peut être une sûreté d'une autre manière, mais il est encore plus vrai que cette manière d'exprimer serait inadéquate : se mettre en sûreté d'une autre manière que l'asile signifie, de toute évidence, et ne peut signifier, que le départ du pays.

Quitter le territoire semble donc être la fin de tout asile politique. C'est la seule conclusion compatible avec les textes.

On pourrait rétorquer qu'en admettant même qu'en général la pratique met le cas de révolution à l'égal de la poursuite par la foule ou par la justice d'une faction politique, tout ce que l'État territorial serait tenu de faire est de respecter l'asile jusqu'au retour à la normalité. Alors, il pourrait demander à l'État de refuge de lui remettre l'asilé pour le poursuivre devant les tribunaux de droit commun.

Mais le retour à la normalité est une question d'appréciation. Elle pourrait donner lieu à des contestations. D'autre part, pareille interprétation du membre de phrase en question conduirait à la conclusion inadmissible que l'État de refuge serait dans l'obligation de garder l'asilé jusqu'à ce qu'il plaise à l'État territorial, dans sa discrétion absolue, de réclamer sa remise.

Au surplus, quelle serait la signification ou la portée de la règle inscrite dans l'article 2, paragraphe 1 : « L'asile des criminels politiques dans les légations, sur les navires de guerre, dans les campements ou sur les aéronefs militaires *sera respecté....* », si ce respect ne devait se manifester, en dernier lieu, par l'octroi d'un sauf-conduit ? Cette obligation de respecter l'asile se limiterait-elle à une simple défense à l'État territorial de forcer le local de la mission diplomatique pour mettre la main sur l'asilé ?

Ici encore, on devrait rappeler la pratique qui n'a pas connu, à l'occasion d'une révolution, d'asiles se prolongeant jusqu'au retour

valid condition for asylum, but also in the sense that the invariable effect of diplomatic asylum, regularly granted to a political offender, has been the non-surrender of the offender to the territorial State and his departure from the country by virtue of a safe-conduct granted by that State.

No case to the contrary has been cited.

* * *

Article 2, paragraph 2 ("First"), further provides that "asylum may not be granted except in urgent cases and for the *period of time strictly indispensable for the person who has sought asylum to ensure in some other way his safety*".

Could the last part of this sentence refer to the surrender to the territorial State for purposes of legal proceedings? It may be true that in case of pursuit by a mob or legal proceedings at the hands of a political faction, such a surrender may ensure safety in some other way, but it is even more true that this term would be inadequate; to ensure safety in some way other than asylum can obviously only mean departure from the country.

Thus, departure from the territory seems to be the end of any political asylum. That is the only conclusion compatible with the texts.

It could be argued, on the other hand, that, even admitting that general practice places revolution on the same footing as pursuit by a mob or justice at the hands of a political faction, all that the territorial State is bound to do is to respect asylum until the return of normal conditions. It could then request the State of refuge to surrender the refugee for prosecution before the ordinary courts.

But whether or not normal conditions have returned is a question of opinion. It might give rise to argument. On the other hand, such an interpretation of the phrase in question would lead to the inadmissible conclusion that the State of refuge was under an obligation to keep the refugee until such time as it might please the territorial State, at its absolute discretion, to demand his surrender.

Moreover, what would be the significance or the scope of the rule appearing in Article 2, paragraph 1, to the effect that "asylum granted to political offenders in legations, warships, military camps or military aircraft *shall be respected....*", if that respect were not to manifest itself as a last resort, by the grant of a safe-conduct? Does this obligation to respect asylum confine itself to a mere prohibition for the territorial State to force an entrance into the diplomatic mission for the purpose of seizing the refugee?

Here again it should be recalled that practice gives no example of asylum granted on the occasion of a revolution having continued

à la normalité ou se terminant autrement que par le départ de l'asilé.

* * *

L'analyse de la pratique qui a précédé et suivi la Convention de 1928 et qui a été adoptée par les États de l'Amérique du Sud sans distinction entre signataires et non-signataires de cette convention, ainsi que l'analyse des dispositions de cette convention, tant au point de vue de l'opposition qu'elle établit entre les délinquants communs et politiques, de l'absence de toute allusion à la remise des derniers à leur État territorial, que de la détermination du sens et de la portée du membre de phrase « se mettre en sûreté », etc., ou de l'obligation de respecter l'asile — cette double analyse conduit donc indiscutablement à établir que l'article 2 se réfère tout particulièrement au cas de révolutions qu'il qualifie de cas d'urgence.

En fait, la Convention de 1928 ne cherche, par cette référence au cas d'urgence, qu'à exclure du bénéfice de l'asile les cas où l'asile est accordé à la suite d'une poursuite judiciaire instituée en temps normal, en l'absence des troubles occasionnés par un mouvement révolutionnaire et des possibilités de mesures d'exception.

Certes, la Convention de 1928 a dans son ensemble un caractère restrictif en ce qui concerne l'exercice du droit d'asile, mais ce caractère général ne peut contre-balancer la somme d'arguments tirés d'une pratique à la fois constante et non ambiguë sur un point déterminé, corroborée d'autre part par l'analyse des principales dispositions de la convention elle-même.

* * *

Il résulte de la description de l'asile qui précède que cette institution a en Amérique du Sud une physionomie qu'elle n'a pas ailleurs. Si l'on n'arrive pas à découvrir la raison d'être de cette différence, les conclusions tirées de la pratique et des textes, si concordants qu'ils soient, pourraient ne pas paraître décisives.

Dans la recherche de cette différence, je ne crois pas nécessaire de m'arrêter soit au caractère des révolutions dans cette partie du monde, soit aux causes qui les déterminent, soit aux diverses conditions qui en favorisent l'éclosion. Il suffit de constater que les révolutions et les rébellions sont très fréquentes. Elles font parfois fonction d'un recours aux urnes, lorsqu'une partie de l'opinion publique, mécontente du gouvernement, désire le changer d'une manière moins lente et laborieuse qu'une opération électorale.

C'est cette fréquence de révolutions, conjuguée avec leurs caractère, causes et conditions, qui a donné à l'asile un objet et une utilité qu'il ne paraît pas avoir ailleurs. Par une sorte d'entente générale et implicite, on semble y voir un moyen de permettre aux auteurs d'une conspiration manquée, de se dérober aux rigueurs

until return to normal conditions or having terminated otherwise than by the departure of the refugee.

* * *

The analysis of the practice of the South-American States (whether signatories or not) before and after the Convention of 1928 and the analysis of the provisions of that Convention as regards the difference it laid down between common criminals and political offenders, the absence of any reference to the surrender of the latter to the territorial State, as well as of the meaning and scope of the expression "ensure in some other way his safety", and of the obligation to respect asylum — this double analysis establishes beyond any question that Article 2 refers especially to cases of revolution which are qualified in that article as urgent cases.

In fact, the Convention of 1928 merely seeks by this reference to "urgent cases" to exclude from asylum those cases in which it is granted following legal proceedings, instituted in normal circumstances and in the absence of revolutionary disturbances or of possible exceptional measures.

Of course, the Convention of 1928 as a whole has a restrictive character with regard to the exercise of the right of asylum, but that general character cannot offset all the arguments derived from a practice which is both constant and unambiguous on a given point; this practice is further corroborated by the analysis of the principal provisions of the Convention itself.

* * *

It results from the foregoing description of asylum that this institution has an aspect in South America which it has not elsewhere. If the reason for this difference cannot be discovered, the conclusions deduced from practice and from texts, however concordant they may be, might not appear decisive.

In the search for this difference, I do not consider it necessary to dwell on the nature of revolutions in that part of the world, their causes or the various conditions which favour their outbreak. It is sufficient to say that revolutions and rebellions are very frequent. They sometimes fulfil the functions of an election, when a section of public opinion which is dissatisfied with the government wishes to effect a change in a manner which is less slow and laborious than voting.

It is this frequency of revolutions combined with their character, causes and conditions, which has given to asylum an object and a usefulness which it does not seem to have elsewhere. By a kind of general and implicit agreement it is to be regarded as a means enabling the authors of unsuccessful conspiracies to

des actes vindicatifs du gouvernement au pouvoir, ainsi qu'aux membres d'un gouvernement vaincu d'échapper aux mesures par lesquelles la conspiration triomphante chercherait à assurer sa sécurité.

Grâce à cette utilité, l'asile s'est érigé en facteur de paix et de modération dans la mesure où il évite des violences, il procure un répit plus ou moins long, il fait oublier les amertumes des défaites, il apporte, par le danger du retour éventuel de l'asilé expatrié, des conseils de sagesse et de modération.

Il n'y a aucun doute que l'asile peut également être un élément d'instabilité dans la mesure où il réduit ou supprime les risques de révolutions, mais ces inconvénients, en regard des avantages précités, ne semblent en avoir modifié ni le cours ni le rythme.

On cherche parfois à expliquer le développement particulier de cette institution en Amérique par la chevalerie ou l'humanité. Il est permis d'être sceptique à cet égard, bien que ces notions ne lui soient pas tout à fait étrangères. Quoiqu'il en soit, la notion de la chevalerie est toute relative. Anciennement, en son nom, l'asile était reconnu pour les délits de droit commun, alors que nous le condamnons maintenant parce que contraire à la sécurité et à la solidarité sociales. Il était refusé pour les délits politiques parce que contraire à une certaine solidarité d'intérêts dynastiques. Dans les temps modernes, il est admis pour ces délits, précisément parce que la notion de gouvernement n'a plus le caractère de pérennité qu'elle avait auparavant. En effet, la démocratie suppose nécessairement des luttes pour le pouvoir et des changements de gouvernement. Dans ces luttes et changements, des erreurs peuvent être commises, mais on les considère comme la rançon nécessaire des bienfaits de la démocratie.

* * *

Mais si grande que puisse être l'utilité de l'asile, elle serait insuffisante pour en expliquer le développement si on n'y joignait pas une autre considération relative à la tenue des révolutions. En effet, dans les périodes troublées qui les accompagnent ou les suivent, les passions se déchaînent et échappent au contrôle de la raison et de l'équité. Elles ont généralement à leur service un pouvoir presque absolu, qui, il faut le reconnaître, pourrait être nécessaire pour venir à bout des troubles occasionnés par la révolution. Ce pouvoir résulterait pour un gouvernement constitutionnel d'une déclaration d'état de siège. Un gouvernement de fait se l'arroge purement et simplement. Dans les deux cas, il se traduit par la réunion des pouvoirs législatif et exécutif entre les mains des membres du gouvernement. C'est dans ces circonstances que le gouvernement, sans avoir à porter atteinte à l'organisation

escape the severity of the acts of vengeance of the government in power and permitting members of a defeated government to evade the measures by which a successful conspiracy would seek to ensure its security.

By virtue of this usefulness, asylum has become a factor of peace and moderation to the extent that it avoids violence, it provides a certain respite, attenuates the bitterness of defeat and imposes wisdom and moderation in view of the potential danger of the return of an exiled refugee.

There is no doubt that asylum can also be an element of instability in so far as it reduces or eliminates the risks involved in revolution, but these disadvantages, in comparison with the aforementioned advantages, do not seem to have affected either its course or recurrence.

It is sometimes attempted to explain the particular development of this institution in America by referring to chivalry and humanity. This point may be open to doubt, although these concepts are not completely alien to the institution of asylum. In any case, the idea of chivalry is quite relative. In former times, asylum for common crimes was recognized in the name of chivalry, whereas we now condemn this practice as being contrary to social security and solidarity. In those days it was refused in cases of political offences, being contrary to a certain dynastic solidarity. In modern times it is admitted for these offences precisely because governments to-day no longer have the character of permanency which they enjoyed in former times. In fact, democracy necessarily supposes struggle for power and changes of government. In such struggles and changes errors may be committed, but they are considered as the price that must be paid for the advantages of democracy.

* * *

But however great the usefulness of asylum may be, this usefulness would be insufficient to explain the development of asylum without having regard to another consideration relating to the character of revolutions. In fact, in the troubled times which accompany or follow them, passions are unleashed which frequently cannot be controlled by reason and justice, and generally have at their command an almost absolute power which, it must be admitted, may be necessary in order to curb the disturbances occasioned by the revolution. This power would, in the case of a constitutional government, result from the proclamation of a state of siege. A *de facto* government simply confers this power upon itself. In both cases it manifests itself by a fusion of the legislative and executive powers in the hands of the members of the government. It is in such circumstances that the government, without

judiciaire générale, pourrait être tenté de créer des organes de justice particuliers qui portent l’empreinte d’une justice politique.

Tel est le cas du décret du 4 novembre, édicté par la Junte militaire, et instituant une Cour martiale pour juger sommairement les auteurs, complices ou autres responsables des délits de rébellion, sédition ou émeute, dans un court délai (instruction, trois jours ; poursuite et jugement, six jours).

Il importe peu que ce décret particulier soit ou non rétroactif au point de vue de la justice sommaire qu’il a créée. L’important est que pareille justice politique pouvait être instituée par la même Junte et qu’elle pouvait être saisie de faits antérieurs à son institution. Un de ces faits aurait pu être le cas de Haya de la Torre, envers lequel l’instruction semble avoir été suspendue depuis la sommation publiée le 16 novembre 1948, nonobstant la sommation que avisait les inculpés qu’elle serait poursuivie en leur absence.

L’institution d’organes judiciaires nouveaux et le fait de leur reconnaître une compétence de juger des faits antérieurs à leur institution et qui jusqu’alors relevaient de la compétence des juridictions de droit commun, auraient été des actes réguliers de la part d’un gouvernement constitutionnel. Le pouvoir législatif n’est pas empêché de le faire par la règle de non-rétroactivité qui n’est pas d’application générale en matière de procédure et d’organisation judiciaire. La possibilité pour un gouvernement non constitutionnel de le faire est encore plus évidente.

La Junte avait accédé au pouvoir, le 27 octobre 1948, comme gouvernement de fait. Elle avait donc tous les pouvoirs, sans avoir à se prévaloir de l’état de siège, proclamé le 4 octobre par le gouvernement constitutionnel qui l’avait précédée. Elle a, cependant, cru devoir le renouveler toutes les fois qu’il venait à expirer (tous les trente jours). En fait, elle l’a renouvelé le 2 novembre, le 2 décembre et le 2 janvier. Ces renouvellements successifs, bien que superflus, démontraient qu’au moins jusqu’à la dernière date, la Junte estimait nécessaire d’annoncer publiquement qu’elle pourrait encore avoir besoin de mesures exceptionnelles et que la situation, à cette date, n’était pas devenue normale.

Le fait que l’agent du Pérou a déclaré dans la duplique au nom de son Gouvernement — déclaration qu’il a confirmée dans son exposé oral du 2 octobre 1950 — que le décret du 4 novembre « fut promulgué afin d’être appliqué aux délits qui auraient pu se perpétrer après sa publication », ne change rien à la possibilité qui existait au mois de janvier 1949 d’édicter un autre décret pour instituer une autre Cour martiale avec une procédure sommaire analogue pour des faits antérieurs. Il faut, au demeurant, comprendre la référence à la rétroactivité dans la déclaration précitée comme portant sur l’application des peines établies dans le décret du 4 novembre.

having to encroach on the general judicial organization, could be tempted to create special organs of justice bearing the imprint of political justice.

Such is the case of the decree of November 4th enacted by the Military Junta providing for Courts-Martial to judge summarily the authors, accomplices and others responsible for the offences of rebellion, sedition or mutiny within short time-limits (enquiry three days ; prosecution and judgment six days).

It matters little whether this particular decree was retroactive or not from the point of view of the summary justice which it instituted. What is important is the fact that such political justice could be set up by that same Junta and could examine facts which had occurred prior to its institution. Such a fact could have been the case of Haya de la Torre where the enquiry seems to have been suspended since the summons to appear published on November 16th, 1948, in spite of the fact that the summons informed the accused that the enquiry would proceed in their absence.

The creation of new judicial organs and the recognition of their competence to judge facts prior to their existence, which hitherto fell within the jurisdiction of ordinary tribunals, could have been regularly accomplished by a constitutional government. Legislative power is not prevented from so doing by the rule of non-retroactivity which is not generally applicable in matters of judicial procedure and organization. The possibility for an unconstitutional government to proceed in this manner is even more obvious.

The Junta assumed power on October 27th, 1948, as a *de facto* government. It thus held all the power without needing to invoke the state of siege proclaimed on October 4th by the constitutional government which had preceded it. However, it saw fit to renew the state of siege whenever it expired (every thirty days). In fact, the state of siege was renewed on November 2nd, December 2nd and January 2nd. These successive renewals, although superfluous, prove that, at any rate until the last date, the Junta considered it necessary to announce publicly that it might still need exceptional measures and that the situation, at the time, was not yet normal.

The fact that the Agent of Peru declared in his Rejoinder on behalf of his Government—a declaration which was subsequently confirmed in the oral statement of October 2nd, 1950—that the decree of November 4th was “intended to apply to crimes occurring after its publication” in no way alters the possibility existing in January, 1949, of enacting another decree providing for another Court-Martial with similar summary procedure to deal with facts which had occurred prior to the decree. The reference to retroactivity in the foregoing declaration must be interpreted as bearing on the application of the penalties provided in the decree of November 4th.

C'est cette possibilité de mesures exceptionnelles qui caractérise les périodes de révolutions et qui rend toujours possible le danger de poursuites judiciaires, doublé d'un autre danger éventuel, celui de poursuites devant une justice politique.

Évidemment, le danger de poursuites judiciaires pour délit politique est un danger dont l'imminence ne justifie pas, en principe, l'octroi de l'asile à celui que menace le danger.

Mais l'asile, tel qu'il est pratiqué en Amérique, a été indissolublement lié à la notion de la révolution. D'une part, il présentait l'utilité sociale et politique esquissée plus haut et, d'autre part, il trouvait une justification générale dans la possibilité des mesures exceptionnelles.

Dans ce climat tout particulier, l'asile a pris le caractère d'une institution régionale ou continentale, sanctionnée par les gouvernements au pouvoir, aussi bien ceux qui ont triomphé d'une conspiration que ceux qui ont triomphé par suite d'une conspiration, les uns et les autres se ménageant même par la reconnaissance de l'asile une ressource éventuelle en cas de revers de fortune. Il est devenu un usage de révolution, comme il existe des usages de guerre, faisant l'objet d'un accord implicite et général entre les États d'Amérique.

C'est à ce titre que l'exercice de l'asile est si fréquent et si largement reconnu.

Or, vu isolément, l'asile d'un délinquant politique peut facilement avoir l'aspect d'une atteinte à la souveraineté territoriale, et, pour peu qu'il fasse échec à une poursuite judiciaire, celui d'une suspicion envers la justice nationale et, en tout cas, une intervention dans les affaires intérieures d'un État. Mais accepté par les uns et les autres, tant en qualité d'État territorial qu'en qualité d'État de refuge, il perd ces aspects pour devenir une règle de conduite générale et impersonnelle.

Le fait que des abus ont pu se commettre dans l'exercice de l'asile est absolument étranger et non pertinent à l'appréciation de la nature de l'institution en tant que phénomène juridique. Aussi étranger et non pertinent est le fait que des gouvernements établis et jouissant du respect et de la confiance de tous doivent leur existence à des révolutions ou à l'exercice de l'asile. Ces mérites ou abus peuvent affecter l'évolution de l'institution ou ses transformations ou amener sa disparition. Ils demeurent, en tout cas, sans influence sur la tâche de la Cour dans l'examen d'une application individuelle de cette institution.

D'autre part, on peut bien admettre qu'un certain nombre de cas, qui ne seraient pas des cas réguliers d'asile, ont pu se mêler avec la pratique déjà signalée et qui est reconnue comme une règle de conduite générale. Ce sont, par exemple, les cas où, pour des raisons d'opportunité politique, des sauf-conduits auraient été accordés à des asilés que l'État territorial considère comme délinquants de droit commun, mais n'entend pas élever de conflit à

It is this possibility of exceptional measures which characterizes periods of revolution and which makes it always possible to speak of the danger of legal proceedings, in so far as it involves a further danger, namely proceedings before a political tribunal.

Obviously the danger of legal proceedings for a political offence is not in principle sufficient to justify the grant of asylum to the person threatened.

But asylum as practised in America has been indissolubly bound to the conception of revolution. On the one hand, it provided the social and political usefulness referred to above, and on the other hand, it found a general justification in the possibility of exceptional measures.

In this very special environment, asylum assumed the aspect of a regional or continental institution, approved by the governments in power, those which triumphed over a conspiracy as well as those which had triumphed as a result of a conspiracy; and by their recognition of asylum both types of government considered it as a possible resort in the event of a reversal of fortune. Just as there exist usages of war, so a usage of revolution has arisen, which became the object of implicit and general agreement between the American States.

It is as such that the exercise of asylum is so frequently and widely recognized.

Viewed as an isolated phenomenon, the asylum of a political offender may easily acquire the aspect of an encroachment on territorial sovereignty, and, as far as it is an obstacle to legal proceedings, it may appear as a suspicion of the national justice and, in any case, as an interference in the domestic affairs of a State. However, when it is accepted by all States, both in the rôle of the territorial State and the State of refuge, it loses all such aspects and becomes a general and impersonal rule of conduct.

The fact that abuses may have arisen in the exercise of asylum is absolutely alien and irrelevant to the appreciation of that institution as a juridical phenomenon. Just as alien and irrelevant is the fact that established governments, enjoying general respect and confidence, owe their existence to revolutions or to the exercise of asylum. Such merits or abuses may influence the evolution of the institution or its transformation, or bring about its extinction. They remain, however, irrelevant to the task of the Court when considering an individual application of that institution.

On the other hand, it may readily be agreed that a number of cases which are not regular cases of asylum have intruded on the practice already referred to which is recognized as a general rule of conduct. Such, for example, are cases where, for reasons of political expediency, safe-conducts may have been granted to refugees whom the territorial State regarded as common criminals, but in whose case it did not choose to enter into a dispute. I do not include in this

leur sujet. Je ne comprends pas dans ces cas ceux de personnes qui, n'étant pas l'objet d'une accusation quelconque mais craignant de l'être, cherchent asile, car c'est dans l'esprit de cette institution d'étendre à ceux-là la protection de l'asile.

En dépit de ce mélange, la pratique de l'asile, en tant qu'usage de révolution, reste un phénomène juridique susceptible de réglementation, d'interprétation et d'application, aussi bien que les usages de guerre. Le fait que les deux Parties ont eu recours à la Cour pour trancher leur différend au sujet d'un cas d'asile en est une preuve suffisante.

* * *

On peut donc conclure qu'en édictant que l'asile ne peut être accordé que dans un cas d'urgence, la Convention de La Havane de 1928 a voulu « fixer les règles » (préambule de la convention) jusque-là appliquées. Ces règles tendent à ne pas admettre l'asile en temps de paix et d'ordre et à l'accorder en temps de révolution — ce que la convention, par euphémisme, appelle « cas d'urgence ». Que l'octroi de l'asile dans ce cas puisse être interprété comme impliquant une suspicion de la justice territoriale ou une intervention dans les affaires intérieures d'un autre État serait exclu, d'une manière certaine, parce qu'il s'agit là d'une situation particulière, avec de larges possibilités de dégénérer, par l'adoption de mesures d'exception, et que tous les États dans leurs qualités alternatives d'État de refuge et d'État territorial ont accepté cette règle comme règle de conduite générale.

Dans l'espèce sous examen, le 3 janvier, la situation troublée occasionnée par la révolution du 3 octobre durait encore. La preuve en est que la Junte militaire jugeait nécessaire, à la veille de cette date, de proclamer le renouvellement de l'état de siège et, par conséquent, la possibilité de prendre des mesures exceptionnelles. L'asile a donc été régulièrement accordé à Haya de la Torre puisqu'il se trouvait dans un cas d'urgence, la situation troublée résultant de la rébellion durait encore, et que le délit à lui imputé est incontestablement un délit politique¹.

¹ En fait, la poursuite pour rébellion contre Haya de la Torre, en l'absence de presque tous les responsables, qui ont été autorisés par le Gouvernement du Pérou à quitter le territoire, ne pouvait être que partielle et fragmentaire. Cette discrimination initiale par l'exécutif ne semble pas être une parfaite garantie d'impartialité.

Le Gouvernement *de jure* du Pérou a semblé surtout s'intéresser à enlever à l'Apra ses ressources financières et publicitaires. (Voir dans le contre-mémoire, dénonciation du ministre de l'Intérieur du Pérou du 5 octobre 1948.) A en juger par le communiqué du 12 octobre, les poursuites passaient au second ordre. Par contre, le Gouvernement de fait, une fois cette fin assurée, a semblé surtout s'intéresser à frapper à la tête. (Voir les attitudes contemporaines contraires de ce Gouvernement à l'égard de la Colombie et de l'Uruguay.)

category the case of persons against whom no charge has been made but who, fearing that such a charge may arise, seek asylum ; for it is in the spirit of the institution to grant to such persons the protection of asylum.

In spite of this intrusion, the practice of asylum as a usage of revolution remains a juridical phenomenon which can be regulated, interpreted and applied, just as the usages of war. The fact that the Parties had recourse to the Court in order to solve a dispute on the subject of asylum is sufficient proof thereof.

* * *

It may therefore be concluded that in enacting that asylum may only be granted in urgent cases, the Havana Convention of 1928 was desirous of "fixing the rules" (preamble to the Convention) which had been applied up to that time. These rules tend not to admit asylum in times of peace and order, but to grant it in times of revolution, euphemistically described in the Convention as "urgent cases". To interpret asylum in such a case, as implying suspicion of territorial justice or interference in the domestic affairs of another State, is definitely out of the question because this is a special situation, with ample possibilities of deterioration through the adoption of exceptional measures, and because all the States, in their alternative capacity as State of refuge and territorial State, have accepted this rule as a general rule of conduct.

In the case under consideration, the state of disturbance caused by the revolution of October 3rd still persisted on January 3rd. Proof of this may be found in the fact that, the day before, the Military Junta considered it necessary to proclaim the renewal of the state of siege, thus implying the possibility of taking exceptional measures. Asylum was thus regularly granted to Haya de la Torre since this was a case of urgency, the state of disturbance caused by the rebellion still persisted, and the offence with which he was charged was unquestionably a political offence ¹.

¹ In fact, the proceedings for rebellion against Haya de la Torre, in the absence of almost all those responsible, who had been authorized by the Government of Peru to leave the country, could only be partial and fragmentary. This initial discrimination by the Executive does not appear to be a perfect guarantee of impartiality.

The *de jure* Government of Peru seemed specially desirous of depriving Apra of its financial and publicity resources. (See in the Counter-Memorial the denunciation of the Peruvian Minister of the Interior of October 5th, 1948.) Judging by the communiqué of October 12th, the prosecution assumed secondary importance. On the other hand, the *de facto* Government, this aim having been achieved, seemed to be especially anxious to strike at the head of the party. (See the contradictory attitudes of this Government at that time towards Colombia and Uruguay.)

Il est très significatif à ce propos que la correspondance diplomatique entre la Colombie et le Pérou, qui a duré trois mois et qui est censée refléter les réactions directes des deux Parties et contenir toutes les bases fondamentales de leurs positions respectives, ne touche pas un seul instant à la question d'urgence : voir surtout dans le mémoire, lettre du Pérou du 19 mars : VI, 2^{me} paragraphe ; VII, premier paragraphe ; IX et X, premier paragraphe, et lettre du Pérou du 6 août : VI.

Si le Pérou estimait qu'en l'espèce il n'y avait pas un cas d'urgence, il n'aurait pas manqué de s'en prévaloir et de se dispenser de cette longue controverse au sujet du terrorisme qui, visiblement, n'avait aucune chance de convaincre la Colombie pour les simples raisons que, ni en fait ni en droit, elle ne pouvait être convaincante, et que les délits soi-disant terroristes n'avaient pas fait l'objet d'une accusation antérieure à l'asile.

Ce n'est que depuis le contre-mémoire qu'on a cherché à relever l'absence d'un cas d'urgence dans l'espèce Haya de la Torre, sans toutefois donner à cette défense au début l'importance qu'on lui avait donnée ultérieurement. C'est surtout dans la réplique orale finale que cette absence d'urgence devient le motif et le fondement essentiel de la demande reconventionnelle. On n'explique pas, et pour une raison évidente, pourquoi, si elle est si décisive et non controversée comme le terrorisme, elle n'a pas été invoquée en premier lieu et au cours de la correspondance diplomatique.

Dans cette correspondance, la Colombie, se retranchant derrière sa doctrine de qualification unilatérale et définitive, se défendait de discuter les affaires intérieures du Pérou, ce que celui-ci, curieusement, l'invitait à faire. Cette attitude de la Colombie s'explique cependant facilement par son désir d'éviter d'être entraînée dans la discussion de la responsabilité de Haya de la Torre et du caractère terroriste des crimes commis au cours des événements du 3 octobre, lesquels, aux yeux du Pérou, devaient transformer les crimes dont Haya de la Torre était accusé en crimes de droit commun et ainsi rendre son asile sans objet.

* * *

Vu la conclusion qui précède, tout examen de la durée de l'asile me paraît tout à fait superflu, d'autant plus qu'en fait le prolongement de l'asile est entièrement dû à la correspondance diplomatique. Cette correspondance constitue la négociation entre deux États au sujet d'un différend qui les divise. C'est cette négociation

It is very significant in this connexion that the diplomatic correspondence between Colombia and Peru, which lasted three months, and which purported to reflect the direct reactions of the two Parties and to contain the fundamental bases of their respective attitudes, does not for a single moment touch on the question of urgency; see especially in the memorial, the letter of Peru of March 19th: VI, second paragraph; VII, first paragraph; IX, X, first paragraph, and Peru's letter of August 6th: VI.

If Peru considered that there was no urgency in this case, she would not have failed to rely on this argument and to avoid this long controversy concerning terrorism, which apparently had no chance of convincing Colombia for the simple reason that it had no foundation in fact or in law, and that the so-called terrorist crimes had not given rise to any accusation prior to the grant of asylum.

It was only after the presentation of the Counter-Memorial that an attempt was made to argue urgency in the case of Haya de la Torre, without, however, attributing to this argument, at the beginning, the importance which it subsequently acquired. It was especially in the final oral reply that this absence of urgency became the essential basis and grounds of the counter-claim. No explanation has been given—and for an obvious reason—to show why this argument, if it is so decisive and so much less controversial than that of terrorism, has not been invoked at the very outset in the diplomatic correspondence.

In that correspondence, Colombia, relying on her doctrine of unilateral and definitive qualification, refrained from any discussion of the domestic affairs of Peru, although the latter, curiously enough, had invited Colombia to participate in such a discussion. This attitude on the part of Colombia may easily be explained by a desire to avoid being drawn into a discussion of the responsibility of Haya de la Torre and the terroristic aspect of the crimes committed in the course of the events of October 3rd, which, in the view of Peru, were to transform the offences with which Haya de la Torre was charged into common crimes and thus render his asylum pointless.

* * *

In view of the foregoing conclusion, any consideration of the duration of asylum seems to me completely superfluous, especially since the prolongation of asylum is, in fact, entirely due to the diplomatic correspondence. This correspondence constitutes the negotiations between two States concerning a dispute which has

qui a amené l'Acte de Lima en vertu duquel le différend a pu être soumis à la Cour.

Or, on ne saurait contester à la Colombie la faculté de soutenir, par voie de négociation, un droit qu'elle croit lui appartenir ni celle de maintenir l'asile pendant ladite négociation.

(Signé) BADAWI PACHA.

arisen between them. It was these negotiations which led to the Act of Lima, by virtue of which the dispute was submitted to the Court.

It is impossible to deny that Colombia is entitled to maintain, by means of negotiations, what she considers to be her right or to deny that she is entitled to continue the asylum throughout such negotiations.

(Signed) BADAWI PASHA.