

AFFAIRE DU DROIT D'ASILE

Arrêt du 20 novembre 1950

L'affaire colombo-péruvienne du droit d'asile tire son origine de l'asile accordé le 3 janvier 1949 par l'Ambassadeur de la Colombie à Lima à M. Victor Raul Haya de la Torre, chef au Pérou d'un parti politique, l'Alliance populaire révolutionnaire américaine. Le 3 octobre 1948, une rébellion militaire avait éclaté au Pérou et Haya de la Torre avait été poursuivi comme responsable de l'avoir suscitée et dirigée. Il fut recherché en vain par les autorités péruviennes puis, lorsqu'il se fut asilé, l'Ambassadeur de la Colombie à Lima demanda pour lui, en le qualifiant de réfugié politique, un sauf-conduit pour quitter le pays. Le Gouvernement du Pérou refusa : selon lui, Haya de la Torre avait commis des délits de droit commun et ne pouvait bénéficier de l'asile. Ne pouvant se mettre d'accord, la Colombie et le Pérou ont soumis à la Cour certaines questions concernant le différend ayant surgi entre eux : ces questions ont été spécifiées dans une requête présentée par la Colombie et dans une demande reconventionnelle présentée par le Pérou.

Dans son arrêt, la Cour, par 14 voix contre 2, a déclaré que la Colombie n'a pas le droit de qualifier unilatéralement, d'une manière obligatoire pour le Pérou, la nature du délit; par 15 voix contre une, elle a déclaré que le Gouvernement du Pérou n'est pas obligé de délivrer un sauf-conduit à l'asilé. D'autre part, elle a rejeté, par 15 voix contre une, la thèse invoquée par le Pérou, selon laquelle Haya de la Torre était accusé de délits de droit commun : la Cour a constaté que le seul chef d'accusation prononcé contre Haya de la Torre est celui de rébellion militaire, et la rébellion militaire n'est pas en soi un crime de droit commun. Enfin, par 10 voix contre 6, la Cour, sans critiquer l'attitude de l'Ambassadeur de la Colombie à Lima, a estimé que les conditions nécessaires pour que l'asile puisse être octroyé en conformité des traités pertinents ne se trouvaient pas réunies lorsqu'il accueillit Haya de la Torre. En effet, selon l'interprétation que la Cour a donné de la Convention de La Havane, l'asile ne peut faire obstacle à des poursuites engagées devant les autorités judiciaires fonctionnant conformément aux lois.

*
* *

Les faits à la suite desquels la Cour a été saisie de l'affaire, tels que les énonce l'arrêt, sont les suivants :

Le 3 octobre 1948, une rébellion militaire éclatait au Pérou; elle fut réprimée le même jour. Le lendemain, un décret relevait à la charge d'un parti politique, l'Alliance populaire révolutionnaire américaine, le fait d'avoir préparé et dirigé la rébellion. Le chef du parti, Victor Raul Haya de la Torre, fut dénoncé comme responsable. Avec d'autres membres du parti il fut poursuivi, l'objet des poursuites étant le délit de rébellion militaire. Non encore appréhendé le 16 novem-

bre, des sommations furent publiées lui ordonnant de se présenter devant le juge d'instruction. Le 3 janvier 1949, il trouva asile à l'Ambassade de la Colombie à Lima. Entre-temps, le 27 octobre 1948, une junta militaire s'était emparée du pouvoir au Pérou et avait publié un décret prévoyant l'institution de cours martiales pour juger sommairement dans les cas de rébellion, sédition et émeute : mais ce décret ne fut pas appliqué à la procédure judiciaire intentée contre Haya de la Torre et autres, et il a été déclaré devant la Cour qu'il n'était pas applicable à cette procédure. En outre, pendant la période du 4 octobre 1948 au début de février 1949, le Pérou s'est trouvé en état de siège.

Le 4 janvier 1949, l'Ambassadeur de la Colombie à Lima porta à la connaissance du Gouvernement du Pérou l'asile accordé à Haya de la Torre; il demanda en même temps la délivrance d'un sauf-conduit pour permettre au réfugié de quitter le pays. Le 14 janvier, il précisa que l'"asilé" était qualifié de réfugié politique. Le Gouvernement du Pérou contesta cette qualification et refusa le sauf-conduit. Une correspondance diplomatique s'ensuivit, qui aboutit à la signature, à Lima, le 31 août 1949, d'un acte par lequel les deux gouvernements convinrent de saisir la Cour internationale de Justice.

*
* *

Devant la Cour, la Colombie a soutenu que, selon les conventions en vigueur — Accord bolivarien de 1911 relatif à l'extradition, Convention de La Havane de 1928 relative à l'asile, Convention de Montevideo de 1933 relative à l'asile politique — et selon le droit international américain, elle était fondée à qualifier la nature du délit aux fins de l'asile. A cet égard, la Cour estime que, s'il s'agissait d'une qualification provisoire, la solution ne serait pas douteuse : le représentant diplomatique examine si les conditions requises sont remplies, il se prononce et, s'il y a contestation, un différend s'élève, qui peut être réglé selon les méthodes prévues par les parties.

Mais il résulte de la procédure que la Colombie revendique un droit de qualification unilatérale et définitive, obligatoire pour le Pérou. Le premier des traités qu'elle invoque — l'Accord bolivarien —, qui est un traité d'extradition, se borne, en un article, à reconnaître l'institution de l'asile conformément aux principes du droit international. Or, ces principes ne comportent pas le droit à la qualification unilatérale. D'autre part, lorsque l'accord bolivarien fixe des règles pour l'extradition, on ne saurait en tirer de conclusions pour l'asile diplomatique. Dans les cas de l'extradition, le réfugié se trouve sur le territoire de l'Etat de refuge : si l'asile lui est octroyé, la décision ne déroge pas à la souveraineté de l'Etat où a été commis le délit. Au contraire, dans le cas de l'asile diplomatique, le réfugié

se trouve sur le territoire de l'Etat dans lequel il a commis le délit : la décision d'asile déroge à la souveraineté de l'Etat territorial et soustrait le délinquant à sa justice.

Quant au second traité invoqué par la Colombie — la Convention de La Havane —, il ne reconnaît le droit de qualification unilatérale ni explicitement ni implicitement. Le troisième traité — la Convention de Montevideo — n'a pas été ratifié par le Pérou et ne saurait être invoqué contre lui.

Enfin, pour ce qui est du droit international américain, la Colombie n'a pas prouvé qu'il existât, régionalement ou localement, un usage constant et uniforme de qualification unilatérale, traduisant un droit pour l'Etat asilant et un devoir pour l'Etat territorial. Les faits soumis à la Cour révèlent trop de contradictions et de fluctuations pour qu'il soit possible d'en dégager une coutume propre à l'Amérique latine et ayant force de droit.

Il s'ensuit que la Colombie, en tant qu'Etat octroyant l'asile, n'a pas le droit de qualifier la nature du délit par une décision unilatérale et définitive, obligatoire pour le Pérou.

*
* * *

La Colombie a également soutenu que le Pérou avait l'obligation de délivrer un sauf-conduit pour que l'asilé puisse quitter le pays en toute sûreté. La Cour, laissant pour le moment de côté la question de savoir si l'asile a été régulièrement accordé et maintenu, constate que la clause de la Convention de La Havane, qui prévoit des garanties pour l'asilé est applicable au seul cas où l'Etat territorial exige qu'il quitte son territoire : c'est seulement après qu'une telle exigence a été formulée qu'à son tour l'agent diplomatique ayant octroyé l'asile peut exiger un sauf-conduit. Certes, il existe une pratique selon laquelle l'agent diplomatique sollicite immédiatement un sauf-conduit, lequel lui est accordé : mais cette pratique qui s'explique par des motifs d'opportunité ne comporte pas d'obligation pour l'Etat territorial.

En l'espèce, le Pérou n'a pas demandé le départ du réfugié; il n'est donc pas tenu de délivrer un sauf-conduit.

*
* * *

Le Pérou, par une demande reconventionnelle, a prié la Cour de dire que l'asile avait été accordé à Haya de la Torre en violation de la Convention de La Havane, d'abord parce que Haya de la Torre était accusé non d'un délit politique mais d'un délit de droit commun, et ensuite parce qu'il n'y aurait pas eu l'urgence qui, selon la Convention de La Havane, est nécessaire pour justifier l'asile.

Après avoir observé que la remise éventuelle du réfugié n'a à aucun moment été demandée par le Pérou, la Cour examine le premier point. A cet égard, elle constate que l'unique chef d'accusation contre l'asilé est la rébellion militaire, qui n'est pas un crime de droit commun. Par conséquent, elle déclare mal fondée la demande reconventionnelle du Pérou sur ce point et la rejette.

Pour ce qui concerne l'urgence, la Cour, après avoir remarqué que la justification essentielle de l'asile se trouve dans l'imminence ou la persistance d'un danger pour la personne du réfugié, analyse les faits.

Trois mois s'étaient écoulés entre la rébellion militaire et l'octroi de l'asile. Il ne s'agissait pas de protéger Haya de la Torre, dans un but humanitaire, contre l'action violente et désordonnée d'éléments irresponsables de la population. Le danger qui menaçait Haya de la Torre était celui d'être exposé à des poursuites judiciaires. Or, la Convention de La Havane n'a pas voulu protéger contre le danger de poursuite régulière un citoyen qui attente aux institutions de son pays. Il ne suffit pas d'être accusé d'un crime politique pour avoir qualité à recevoir l'asile, lequel est opposable à l'action de la justice seulement si l'arbitraire se substitue à la règle de la loi. Il n'a pas été prouvé que la situation au Pérou à l'époque impliquait la subordination de la justice à l'exécutif ou l'abolition des garanties judiciaires.

D'ailleurs, la Convention de La Havane n'a pas pu établir un régime juridique qui garantirait aux accusés politiques le privilège d'échapper à leur juridiction nationale. Une telle conception se heurterait à l'une des plus anciennes traditions de l'Amérique latine; celle de la non-intervention. Car si la Convention de La Havane avait voulu assurer une protection générale à toute personne poursuivie pour délits politiques au cours d'événements révolutionnaires, pour la seule raison que l'on doit présumer que l'administration de la justice s'en trouve altérée, on aboutirait à des ingérences étrangères particulièrement blessantes dans les affaires intérieures des Etats.

Quant aux nombreux cas d'espèce cités par la Colombie, la Cour estime que des considérations de convenance ou d'opportunité politique semblent avoir déterminé l'Etat territorial à reconnaître l'asile sans que cette décision lui fût dictée par le sentiment d'un devoir juridique quelconque. L'asile en Amérique latine est une institution qui doit largement son développement à des facteurs extra-juridiques.

Tout en prononçant qu'au moment de l'octroi de l'asile, le 3 janvier 1949, il n'y avait pas cas d'urgence au sens de la Convention de La Havane, l'arrêt précise qu'il n'y a là aucune critique à l'égard de l'Ambassadeur de la Colombie. L'appréciation que celui-ci a été amené à faire n'est pas l'élément pertinent au sujet de la validité de l'asile : seule importe la réalité objective des faits.

La Cour arrive donc à la conclusion que l'octroi de l'asile n'était pas conforme à l'article 2, paragraphe 2, de la Convention de La Havane.

Les deux conclusions de la Colombie ont été rejetées, la première par 14 voix contre 2 (MM. Azevedo, juge, et Caicedo, juge *ad hoc*); la deuxième, par 15 voix contre une (M. Caicedo). Quant à la demande reconventionnelle du Gouvernement du Pérou, elle a été rejetée par 15 voix contre une en tant qu'elle était fondée sur une violation de l'article de la Convention de La Havane qui prévoit que l'asile ne peut être accordé à des personnes accusées pour délits de droit commun. Mais, sur le second point, la demande reconventionnelle a été accueillie par 10 voix contre 6 (MM. Alvarez, Zoricic, Badawi Pacha, MM. Read et Azevedo, juges, M. Caicedo, juge *ad hoc*).

Jointes à l'arrêt se trouvent les opinions dissidentes de MM. Alvarez, Badawi Pacha, Read, Azevedo et Caicedo. M. Zoricic s'est, quant au second point de la demande reconventionnelle, rallié à l'opinion dissidente de M. Read.