

I. ETUDE PARTICULIERE

LE DROIT D'ASILE EN BELGIQUE A L'HEURE DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE

par

Pierre MERTENS

Attaché de recherches à l'Institut de Sociologie (U.L.B.)

*Ne fais pas mauvais accueil à l'étranger. Tu
seras toi-même, quelque jour, un étranger.*

Sophocle.

Les Chambres législatives ont déclaré, en avril 1965, qu'il y avait lieu de réviser certains articles de la Constitution : au nombre de ceux-ci ne figure pas l'article 128¹. Le Parlement n'a pas aperçu la nécessité de l'insertion, dans le pacte fondamental, d'une disposition relative au droit d'asile.

Dans cette étude, nous nous proposons seulement de dire en quoi et pour quelles raisons il pourrait bien s'agir là d'une omission regrettable.

I. INTRODUCTION : L'EVOLUTION RECENTE DU DROIT D'ASILE

« Aucun terme juridique ne manque probablement à un tel degré d'uniformité et de précision dans sa définition que le *droit d'asile* »². Pourtant, ainsi

¹ Voy. Déclaration de révision de la Constitution, *Moniteur* du 17 avril 1965, p. 4143. A ce jour, l'article 128 n'a pas fait l'objet d'autres propositions de révision que celles qui ont été faites en vue de la réorganisation du pays sur une base fédérale (voy. Proposition Van Belle et Merlot, *D.P.*, *Chambre*, 1951-1952, n° 453, du 3 juin 1952; Rapport De Schryver, *D.P.*, *Chambre*, 1952-1953, n° 692; Amendements Van Belle et Merlot, *D.P.*, *Chambre*, 1952-1953, n° 701, du 6 octobre 1953; Discussion à la Chambre, *A.P.*, *Chambre*, 1952-1953, séance du 14 octobre 1953; Proposition Yernaux, Chot, Dehousse, Rassart, Troclet et Moulin, *D.P.*, *Sénat*, 1953-1954, n° 43, du 26 novembre 1953; Discussion au Sénat, *A.P.*, *Sénat*, 1953-1954, séance du 24 février 1954; Proposition Paque, Cugnon, Harmegnies, Massart, Naze et Peeters, *D.P.*, *Chambre*, S.E. 1961, n° 140/1, du 13 juillet 1961; Proposition Van der Elst, Deconinck, Mattheyssens, Van Leemputten et Wouters, *D.P.*, *Chambre*, 1961-1962, n° 258/1, du 9 janvier 1962).

² BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *Le droit d'asile*, Leyde (Sijthoff), 1962, p. 12.

que l'a fait observer M. Henri Rolin³, l'asile n'est une notion vraiment, profondément controversée que sous son aspect extra-territorial. Et seul, ici, dans le cadre de sa protection constitutionnelle, l'asile accordé par l'Etat sur son propre territoire retiendra notre attention⁴. Les quelques différences d'interprétation doctrinales auxquelles donnent encore lieu la nature et la portée de celui-ci — différences dont nous nous demanderons, en temps utile, dans quelle mesure elles portent à conséquence — sont dues à l'évolution profonde qu'il a suivie au cours des siècles, une évolution qui n'est peut-être même pas, aujourd'hui, tout à fait achevée. Et on ne peut guère espérer trouver dans ses origines l'explication et l'amorce de la plupart des caractères qu'il présente à l'heure actuelle⁵.

Certes, le droit d'asile *a toujours existé*⁶ mais il a, à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, connu un important avatar.

Que la Belgique n'ait pas, dès 1831, proclamé le droit d'asile *politique* dans

³ « Répression des crimes politiques et droit d'asile, l'affaire Argoud », *Le monde diplomatique*, février 1964, p. 7.

⁴ Notons toutefois que beaucoup d'auteurs contemporains tendent à considérer que toutes les formes d'asile ont un même fondement : le devoir d'humanité ou, à tout le moins, le « sentiment d'humanité » des Etats. Sur le fondement de l'asile diplomatique, voy. BAHRAMY, A., *Le droit d'asile*, Thèse, Paris, 1938, pp. 28 et ss.; BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, pp. 213-290; DE VISSCHER, Ch., *Théories et réalités en droit international public*, Paris (Pédone), 1953, pp. 233 et ss.; REALE, E., « Le droit d'asile », *R.C.A.D.I.*, 1938, I, tome 63, pp. 511-540; SCELLE, G., Note in « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, tome XIX, 1912, pp. 623 et ss.; et TURPIN, J., *Nouveaux aspects juridiques de l'asile politique. Le litige hungaro-yougoslave devant la S.D.N.*, Thèse, Paris, 1937, pp. 27-33. Sur le fondement de l'asile naval, voy. surtout BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, pp. 291 et ss., et TURPIN, J., *op. cit.*, pp. 34 et ss. Voy. aussi les interventions de la plupart des délégués nationaux à la treizième session de la Commission des droits de l'homme, Conseil économique et social, comptes rendus analytiques, *Doc. E/CN.4/SR. 564, 572-575*.

⁵ Voy. EVANS, A.E., « Reflections upon the Political Offence in International Practice », *A.J.I.L.*, vol. 57, janvier 1963, n° 1, p. 1.

⁶ Voy. COURSIER, H., « Restauration du droit d'asile », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, décembre 1950, p. 909; NATHAN-CHAPOTOT, R., *Les Nations Unies et les réfugiés*, Paris, (Pédone), 1949, p. 18; RIPERT, F., « Le statut du réfugié », *Nouvelle revue de droit international privé*, 1938, tome V, p. 63; RISTELHUEBER, R., *Au secours des réfugiés*, Paris (Plon), 1950, pp. III-VIII; SALOMON, R., *Les réfugiés*, P.U.F. (Que sais-je ?), 1963, pp. 9 et ss.; TAYLOR, M.C., « La question des réfugiés », *Dictionnaire diplomatique*, IV, 1948, p. 947; TREMEAUD, H., « Les réfugiés sous mandat du Haut Commissaire des Nations Unies », *R.G.D.I.P.*, juillet-septembre 1959, p. 478; VAN HEUVEN GOEDHART, G.I., « The problem of refugees », *R.C.A.D.I.*, 1953, tome 82, p. 266. Ce dernier auteur écrit : « There have been refugees as long as there have been human beings on earth »; et REALE : « La notion de l'asile est (...) ancienne comme l'humanité. Elle est contemporaine du crime et du malheur, de l'expiation et de la pitié » (*loc. cit.*, p. 473). Sur les origines (notamment religieuses) du droit d'asile, voy. en outre BAHRAMY, A., *op. cit.*, pp. 11-27; BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, pp. 29-54; TURPIN, J., *op. cit.*, pp. 5-10; MACARTNEY, M.C.A., « Refugees », *Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. XIII, New York, 1934; TIMBAL DUCLAUX DE MARTIN, *Le droit d'asile*, Paris (Sirey), 1939 et WALLON, H., *Du droit d'asile*, Paris (1837).

son pacte fondamental, cela s'explique aisément : ce n'est qu'après 1831, très précisément, que le principe s'est affirmé sur le plan universel, « parce que dans de nombreux cas des gens appartenant à des milieux politiques opposés avaient dû à tour de rôle fuir le même pays »⁷. C'est de 1831 que date le premier traité d'extradition, conclu entre la France et la Suisse, exceptant de l'extradition les auteurs de crimes politiques. Par une loi de 1833, la Belgique suivit l'exemple⁸. « Et une pratique s'établit ainsi après 1831, selon laquelle les Etats se refusaient en principe à extraditer — et donnaient donc en principe asile à — des réfugiés politiques »⁷. Toutefois, ce ne fut qu'après les révolutions de 1848 que le principe de l'asile politique triompha définitivement⁹.

Par suite de cette évolution, l'extradition autrefois « refusée, puis accordée pour les crimes politiques » fut désormais « généralement accordée, sauf pour les délinquants politiques »¹⁰.

Enfin, au fil du temps et singulièrement au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'asile s'est exercé de plus en plus au profit d'individus ou de groupes sociaux entiers n'ayant commis ni crime ni délit dans leur pays d'origine mais ayant fui celui-ci sous la menace d'une persécution fondée sur leurs caractères ethniques ou leurs convictions politiques et ayant abandonné l'idée d'y jamais retourner. Simultanément, beaucoup d'entre eux, ressortissants d'Etats totalitaires, s'étaient vus privés par ceux-ci de leur nationalité. On voyait surgir ainsi, désignées par des vocables divers : réfugiés politiques, personnes déplacées, apatrides de fait ou de droit etc., un grand nombre de situations nouvelles qui ont fait éclater, de toutes parts, les limites traditionnelles de l'asile et ont profondément transformé sa nature même. Délinquants et victimes, déportés et fugitifs, n'ont en commun que le caractère arbitraire ou inique des décisions ou des menaces qui pèsent sur eux mais c'est dans ce caractère précisément que l'on découvre l'asile sous son aspect éternel.

Cependant, les problèmes posés et leur complexité n'ont jamais pris, avant aujourd'hui, pareille ampleur¹¹.

⁷ RAESTAD, A., « Le droit d'asile », *R.D.I.L.C.*, tome XIX, 1938, p. 118. Voy. aussi ROCHETTE, J., « Le droit d'asile en France », *Rev. de la Com. int. de juristes*, été 1964, tome V, n° 1, p. 149 : « pour la première fois, des hommes qui avaient (...) contesté (le principe) étaient eux-mêmes obligés de chercher refuge et de l'invoquer ».

⁸ Sur cette question, voy. BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, p. 41; PAPHATHANASSIOU, Ph., *L'extradition en matière politique*, Paris (Sirey), 1954, p. 37 et TURPIN, J., *op. cit.*, p. 17.

⁹ Voy. REALE, E., *loc. cit.*, p. 551.

¹⁰ PAPHATHANASSIOU, Ph., *op. cit.*, p. 29. Voy. aussi DE VISSCHER, Ch., *op. cit.*, p. 309; DONNEDIEU DE VABRES, H., *Les principes modernes du droit pénal international*, Paris, 1938, p. 137; MICHAUD, J., *Le droit d'asile en Europe et en Angleterre*, Paris, 1858, p. 9, et REALE, E., *loc. cit.*, p. 544.

¹¹ Voy. BEKAERT, H., *Le statut des étrangers en Belgique*, tome I, Bruxelles (Larcier), 1940, p. 289; DE VISSCHER, Ch., *op. cit.*, pp. 232-233; GINESY, R., *La seconde guerre mondiale et les déplacements de population*, Paris (Pédone), 1948, pp. 68 et 71; NATHAN-

Et alors même qu'au lendemain de la dernière guerre, on pensait pouvoir encore particulariser, localiser dans l'espace et dans le temps le problème des réfugiés¹², on sait aujourd'hui qu'il se posera toujours¹³ puisqu'il s'agit, ainsi que l'a dit M. Hammarskjöld, d'un problème « éternel à moins que le monde ne devienne pacifique ».

Tous ces bouleversements, et les lourdes conséquences qui en découlent, le constituant de 1831 n'a pu les prévoir et il n'a pas consacré le droit d'asile de même qu'il n'a pas consacré le droit à une nationalité. « Il y a cent ans, l'*Heimatlos* était rare. Autres temps, autres conceptions »¹⁴.

Mais, à ces bouleversements, la Belgique se trouve, en 1965, particulièrement intéressée car elle est « parmi les pays qui, en raison de leur situation économique ou démographique, ont pu accueillir des réfugiés non seulement à titre provisoire mais aussi à titre définitif »¹⁵.

II. INEXISTENCE D'UNE DISPOSITION RELATIVE AU DROIT D'ASILE DANS LA CONSTITUTION BELGE

A son titre VI — *Dispositions générales* —, « la Constitution ne traite que fortuitement de la condition des étrangers »¹⁶. L'article 128, qui dispose que « tout étranger, qui se trouve sur le territoire de la Belgique, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi »¹⁷ abandonne la réglementation de l'accès au territoire, du séjour et

CHAPOTOT, R., *op. cit.*, p. 17; POULIN, G., « Le problème des réfugiés », *A.S.D.I.*, III, 1946, p. 95; RENTIER, J., *L'activité du Conseil de l'Europe dans le domaine social*, Liège (Georges Thone), 1954, pp. 70-72; RIPERT, F., *loc. cit.*, p. 63; RISTELHUEBER, R., *op. cit.*, p. VIII; ROCHETTE, J., *loc. cit.*, p. 149; TAYLOR, M.C., *loc. cit.*, p. 947; TREMEAUD, H., *loc. cit.*, p. 481; TURPIN, J., *op. cit.*, p. 57 et pp. 239-240.

¹² Voy. à ce sujet le *Document d'information* présenté par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au Colloque sur l'évolution du droit des réfugiés en ce qui concerne particulièrement la Convention de 1951 et le statut du H.C.N.U.R. (Bellagio, 21-28 avril 1965). Voy. aussi POULIN, G., *loc. cit.*, p. 105.

¹³ SALOMON, R., *op. cit.*, p. 124.

¹⁴ LAVALLEYE, P., « Les droits de l'homme et les libertés fondamentales en Belgique », *Essais sur les droits de l'homme en Europe*, 1^{re} série, Turin et Paris, 1959, p. 31.

¹⁵ VERNANT, J., *Les réfugiés dans l'après-guerre*, Monaco, 1954, p. 4. Dans le même sens : RISTELHUEBER, R., *op. cit.*, p. 58.

¹⁶ *Rép. pr. D.B.*, V^o Etrangers (police des). Expulsion - Rupture de ban d'expulsion, t. IV, p. 818.

¹⁷ Voy. HUYTTENS, E., *Discussions du congrès national de Belgique 1830-1831*, t. IV, Bruxelles, 1844. Séance du 4 février 1831, adoption du titre VI, p. 112.

Observons que la Constitution des Pays-Bas (article 4) et que celle du Grand-Duché de Luxembourg (article 111) ont adopté des dispositions analogues : il n'y est question qu'en termes tout à fait généraux de la protection accordée aux personnes et aux biens des étrangers.

du renvoi de l'étranger aux soins du législateur ordinaire¹⁶ et il ne traite ni de l'extradition ni du droit d'asile¹⁸.

Or, il s'agit bien là d'une omission volontaire : le Congrès national n'a pas entièrement ignoré le problème lors de ses travaux. La preuve en est que la commission avait rédigé un projet d'article (33) ainsi conçu : « Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens. Il ne peut être dérogé au présent article, soit par *extradition*, soit de toute autre manière, que par une loi ». La deuxième section proposait la rédaction suivante : « Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens. *Nulle extradition* ne peut être consentie que par le pouvoir législatif ». Quant à la neuvième section, de manière sans doute encore plus significative, elle proposait « de déclarer que la loi déterminerait les cas dans lesquels *l'extradition ou l'expulsion* pourraient être prononcées, et les formes qui devaient être suivies à cet égard »¹⁹. Finalement, la section centrale a estimé qu'il suffisait d'affirmer que la protection accordée aux étrangers devait constituer la règle et que le législateur seul pouvait y apporter des exceptions.

Néanmoins, certains auteurs n'ont pas hésité à voir, dans la formule adoptée, la reconnaissance implicite d'une « obligation d'hospitalité »²⁰, confirmée, du reste, par une longue tradition²¹, et en ont parfois inféré même qu'au principe absolu du refus de l'asile « la Constitution oppose le principe contraire de séjour et de protection. De la règle elle fait l'exception et de l'exception la règle »²².

¹⁸ Voy. à ce sujet *Pandectes belges*, t. X, p. 292.

¹⁹ HUYTTENS, E., *op. cit.*, Rapport fait par M. Raikem, dans la séance du 24 janvier 1831, p. 111. C'est nous qui soulignons.

²⁰ Voy. BEKAERT, H., *L'expulsion des étrangers et le délit de rupture de ban — Application de la loi du 12 février 1897 et des arrêtés royaux du 15 décembre 1930 et 14 août 1933*, Louvain, 1934, p. 10 et, à la même page, la note (1). *Contra* : *Pandectes belges*, V^o Expulsion, n^o 9.

Observons que l'obligation d'hospitalité est, dans les termes mêmes de la Constitution belge, consacrée par le droit des gens. « Le droit international oblige l'Etat à assurer sur son territoire la protection de la personne et des biens des étrangers » (*Répertoire des questions de droit international général posées devant la Société des Nations*, 1920-1940, établi par W. SCHIFFER, Genève, 1942, n^o 448. Voy. aussi n^{os} 449 à 458 et J.O., 1933, pp. 205 et 210 notamment). La méconnaissance de cette obligation est de celles qui peuvent engager la responsabilité internationale d'un Etat.

²¹ Soulignée par GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., « La sécurité de l'Etat et les libertés individuelles en droit belge », *R.D.I.D.C.*, n^{os} 2-3, 1958, p. 344; THONISSEN, J.J., *La Constitution belge annotée*, Bruxelles (Bruylant), 1879, p. 384; et WIGNY, P., *Droit constitutionnel, principes et droit positif*, p. 315.

²² COOSEMANS (Mc), *La situation des étrangers au point de vue de l'expulsion*, Bruxelles, (Larcier), 1887, pp. 29 et 30.

Mais l'hospitalité n'est pas l'asile²³ et à considérer même que l'article 128 comportât une quelconque référence implicite au droit d'asile *proprio motu*, celui-ci n'a de sens qu'autant que sa portée et ses limites soient tant soit peu précisées.

Il faut noter d'ailleurs que ni le législateur ni le juge n'ont hésité, après la promulgation de la Constitution, à invoquer des lois antérieures²⁴ à la loi fondamentale qui apportaient des restrictions très importantes au devoir d'hospitalité de l'Etat et n'apparaissaient guère conciliables avec la notion de droit d'asile telle qu'elle s'entend aujourd'hui.

III. NECESSITE D'INCLURE LE DROIT D'ASILE DANS LA CONSTITUTION BELGE

Avant de se demander s'il s'impose de consacrer le droit d'asile dans le corps du texte constitutionnel, il importe de se pénétrer d'abord de l'idée que ce droit existe bien en tant que tel, et de se convaincre tant de sa nécessité que de son caractère fondamental. Ceci nous conduit à rechercher quelle est la véritable nature du droit.

1. Nature du droit d'asile

Jusqu'à un passé relativement récent, le droit d'asile politique apparaissait à la plupart des auteurs non comme un droit subjectif dont il appartiendrait à l'individu de se prévaloir dans certaines circonstances, mais comme un droit²⁵, ou mieux une *faculté*²⁶, dont l'Etat pouvait seul, à sa guise, user ou ne pas user.

L'octroi ou le refus de l'asile ne constituait jamais, dans cette optique, qu'un *acte discrétionnaire*²⁷ et on en inférait que l'institution était en voie de disparition²⁸.

²³ Voy. à ce sujet SALOMON, R., *op. cit.*, p. 9.

²⁴ L'article 9 d'un décret du 23 Messidor an III, un arrêté du 4 nivôse an V, l'article 7 d'une loi du 28 Vendémiaire an VI, un arrêté du Gouvernement provisoire du 6 octobre 1830. Sur cette législation et son application après 1831, voy. BEKAERT, H., *L'expulsion des étrangers et le délit de rupture de ban...*, *op. cit.*, p. 10.

²⁵ Voy. entre autres RAESTAD, A., « Le droit d'asile », *R.D.I.L.C.*, t. XIX, 1938, p. 115.

²⁶ Voy. entre autres BEKAERT, H., *Le statut des étrangers en Belgique*, *op. cit.*, p. 290, et BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, p. 24.

²⁷ Voy. BAHRAMY, A., *op. cit.*, p. 8; MICHAUD, J., *Le droit d'asile en Europe et en Angleterre*, *op. cit.*, p. 45. Plus près de nous, voy. BEKAERT, H., *Le statut des étrangers en Belgique*, *op. cit.*, p. 295; et MORGENSTERN, F., « The right of asylum », *B.Y.B.I.L.*, vol. XXVI, 1949, p. 331.

²⁸ Voy. BAHRAMY, A., *op. cit.*, p. 146. Tobar y Borgoño tirait la même conclusion à propos de l'asile diplomatique dans *L'asile interne devant le droit international*, Barcelone, 1911, pp. 365-367. Comparez avec ce que dit, encore en 1964, M. Robert LEGROS à propos de l'asile accordé aux criminels et délinquants politiques : « On pourrait dire de l'asile, ce qui a été dit de la peine, que son histoire est celle de son effacement constant. » (« L'Avenir du droit pénal international », *Mélanges offerts à Henri Rolin, Problèmes de droit des gens*, Paris (Pédone), 1964, p. 189).

D'aucuns, aujourd'hui encore²⁹, persistent à ne fonder l'asile que sur la courtoisie internationale et à n'y voir qu'une faveur³⁰ ou une tolérance³¹ mais, dans l'ensemble, ils déplorent alors ce qui leur semble l'état actuel de la question dans le cadre du droit international³². Certains auteurs estiment que le droit, que paraît encore détenir en propre l'Etat, se double pour lui d'un véritable *devoir* de pratiquer l'asile³³. Ils considèrent ainsi que « la solution du problème des réfugiés politiques s'inscrit (...) dans le cadre général d'une protection (des droits de l'homme) non encore réalisée certes, mais qu'il convient justement de promouvoir »³⁴. Ils admettent volontiers que l'évolution du droit des gens va dans le sens d'une *prochaine* reconnaissance du droit d'asile entendu comme

²⁹ Voy. par exemple BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, p. 14 et EVANS, A.E., *loc. cit.*, p. 2 ainsi que « Les Nations Unies et l'année mondiale du réfugié », *Bull. de la Com. int. de juristes*, n° 10, janvier 1960, p. 46.

³⁰ Voy. BLOM-COOPER, L.J., « Le droit d'asile », *Rev. de la Com. int. de juristes*, été 1964, t. V, n° 1, p. 146 et WIGNY, P., *op. cit.*, p. 311.

³¹ ROCHETTE, J., *loc. cit.*, p. 149.

³² Ils déplorent en particulier que l'arbitraire règne ici en maître, selon le bon plaisir des gouvernements. Voy. BURDEAU, G., *Les libertés publiques*, Paris (L.G.D.J.), 1961, p. 97. J. Turpin écrit, dans cet ordre d'idées « que même les Etats démocratiques ne respectent pas toujours l'obligation morale (c'est nous qui soulignons) qui s'impose à eux » (*op. cit.*, p. 133).

³³ Voy. BRUNET, R., *La garantie internationale des droits de l'homme*, Genève, 1947, p. 24; DE VISSCHER, Ch., *op. cit.*, p. 233; SCELLE, G., *Précis de droit des gens*, Paris (Sirey), 1934, vol. II, p. 48; TURPIN, J., *op. cit.*, p. 19 et p. 139 : « Si l'asile n'est pas un droit pour ceux qui le demandent, c'est un devoir pour l'Etat qui l'accorde. » Il s'agit bien ici d'une obligation juridique alors que l'auteur n'évoquait, par ailleurs, qu'une obligation « morale » (voy. note précédente). Dans le même sens, voy. la définition de l'asile à laquelle ont abouti les travaux de l'Institut de droit international, lors de sa session de Bath, en 1950 (*A.I.D.I.*, 1950, vol. II, p. 243) et particulièrement l'intervention de M. Lauterpacht (*ibidem*, p. 200). Voy. encore les déclarations faites par le délégué iranien et par le délégué français, M. René Cassin, devant la Commission des droits de l'homme des Nations Unies (respectivement *Docs. n°s E/CN.4/SR.572*, p. 4 et *E/CN.4/SR.574*, p. 14). Observons que pour certains autres spécialistes, l'obligation qui incombe à l'Etat n'est que le corollaire de ce que le droit d'asile est un droit subjectif et un droit de l'homme (voy. dans ce sens NATHAN-CHAPOTOT, R., *op. cit.*, p. 65, p. 214 et p. 262; ainsi que ROLIN, H., *loc. cit.*, p. 7. Voy. dans le même sens encore une déclaration faite par le délégué philippin, M. Brillantes, à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, *Doc. E/CN.4/SR.537*, p. 4. Voy. aussi le Texte provisoire du cours sur « les aspects juridiques actuels du problème des réfugiés » que le Haut Commissaire des Nations Unies, M. F. Schnyder, a donné, en juillet 1965, à l'Académie de droit international, pp. 47, 49, 50 et 93).

Sont opposés à l'idée d'une obligation juridique s'imposant à l'Etat : BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., pour qui le devoir moral qui incombe à l'Etat ne s'est pas encore transformé en un droit subjectif du réfugié (*op. cit.*, p. 81 et p. 330); RAESTEAD, A., pour qui il ne saurait être question d'un devoir de l'Etat « qu'en relation avec tel ou tel Etat étranger », *loc. cit.*, p. 130 (voy. aussi *ibidem*, p. 119). Voy. dans le même sens *Répertoire des questions de droit international général posées devant la Société des Nations*, n° 446 : « Il est impossible de créer une règle de droit international obligeant un Etat déterminé à recevoir des réfugiés » (5^e Ass. C.V., p. 30; DE BROUCKERE, Belgique).

³⁴ NATHAN-CHAPOTOT, R., *op. cit.*, p. 222. L'auteur écrivait ceci en 1949 déjà.

un droit subjectif fondamental et ils s'en réjouissent. Nous verrons que pour maints constituants modernes — qui ont consacré le droit subjectif d'asile —, cette évolution est d'ores et déjà terminée et cette reconnaissance, acquise.

Si l'article 14, paragraphe 1 de la déclaration universelle des Droits de l'Homme proclame le droit de chercher asile et d'en bénéficier, il ne consacre cependant pas celui de l'exiger³⁵. Ainsi que l'a très bien mis en évidence M. Lauterpacht : « En lisant l'article 14, peu de juristes s'apercevront de ce qu'il n'existait aucune intention d'assumer une obligation, même morale, d'accorder l'asile. En fait, pareille intention était explicitement écartée »³⁶. Et regrettant la formule artificielle, le « jeu de mots » qui a été adopté dans la déclaration, l'auteur souligne qu'une reconnaissance du droit subjectif d'asile eût constitué une innovation alors même qu'elle n'eût pas été contraire au droit international... Quelques Etats cependant restent « récalcitrants quant à toute atteinte à la libre appréciation de leur propre sécurité et, en particulier, quant à la transformation de l'asile conçu traditionnellement comme un privilège en un droit subjectif »³⁷. Aussi ne faut-il pas s'étonner de ce que, si mince que soit sa portée, la teneur de l'article 14 ait été critiquée par certains « comme pouvant faire naître dans les esprits des idées qui ne seraient pas fondées en l'état actuel du droit international »³⁸.

On ne sera pas davantage surpris de ce qu'aucune disposition relative au droit d'asile ne figure dans le projet de Pacte que la Commission des droits de l'homme a adopté lors de sa cinquième session. De nombreux délégués — et parmi eux d'éminents juristes — se sont, depuis lors, prononcés avec une grande sévérité sur cette omission³⁹. Aussi bien MM. Weis⁴⁰ et Cassin⁴¹,

³⁵ Voy. ROCHETTE, J., *loc. cit.*, p. 149. « This article does not go so far as to say that everyone has « the right to be granted » asylum, the granting of asylum being considered a sovereign right of the state » (*A Standard of Achievement*, Special 15th anniversary edition, 10 december 1963, United Nations, New York, 1963, p. 8). Voy. aussi BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, p. 328 et EVANS, A.E., *loc. cit.*, p. 1. Consultez aussi les documents A/C.3/SR. 121 et 122. M. Cassin rapporte, à cet égard, que la délégation française eût souhaité une affirmation plus nette du *devoir* incombant aux Nations Unies de concert avec les Etats : « le progrès accompli n'est (...) que partiel, faute d'une désignation non équivoque du débiteur de l'obligation corrélative aux droits proclamés (lesdits droits étant, outre le droit d'asile, le droit à la nationalité). (« La Déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme », *R.C.A.D.I.*, 1951, II, p. 288).

³⁶ « The Universal Declaration of Human Rights », *B.Y.B.I.L.*, vol. XXV, 1948, p. 373.

³⁷ LANGROD, G., « La charte du réfugié politique », *Revue politique et parlementaire*, mars 1955, p. 285.

³⁸ WEIS, P., « La protection internationale des réfugiés », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, septembre 1954, p. 742.

³⁹ On s'est plu à souligner que « le délégué de la Belgique (au Conseil économique et social), en particulier (...) a regretté l'absence de toute mention du droit d'asile » (COURSIER, H., *loc. cit.*, p. 916). Voy. aussi les déclarations faites par MM. JEVREMOVIC et WEIS, respectivement lors de la 137^e et de la 153^e séance de travail de la 6^e session tenue par la Commission des droits de l'homme (*C.R. anal.*, E/CN.4/SR.137, p. 13 et E/CN.4/SR.153,

devant la Commission des droits de l'homme, que M. Dehousse⁴², au Conseil économique et social, se sont plu à souligner qu'une telle lacune était d'autant plus injustifiable que l'évolution du droit constitutionnel de la plupart des Etats allait dans le sens d'une reconnaissance du droit d'asile.

Depuis lors, ont été successivement adoptées la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés et celle de 1954 sur le statut des apatrides.

Pour ce qui en est de la consécration du droit d'asile proprement dit — et en dépit d'une certaine « mauvaise conscience » qui paraît, depuis longtemps, imprégner les travaux des Nations Unies dans ce domaine⁴³ —, on ne peut affirmer que l'Organisation mondiale ait progressé à pas de géant. Seuls le Préambule et l'article premier du projet de *Déclaration sur le droit d'asile*, laborieusement mis à l'étude, depuis plusieurs années, par la Commission des droits de l'homme, ont été adoptés par la troisième Commission de l'Assemblée générale, lors de sa dix-huitième session.

Observons que sur le plan régional — si l'on excepte l'adoption en 1957 d'une Convention européenne d'extradition, qui réaffirme, à son article 3, le principe de l'exclusion de toute extradition fondée sur une infraction politique⁴⁴ —, les efforts entrepris en vue d'assurer le respect du droit d'asile n'ont pas encore abouti. Ni la Convention de Sauvegarde, ni le premier Protocole additionnel à ladite convention ne protègent le droit⁴⁵ et alors que l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe avait proposé qu'on insérât une disposition y relative

p. 12). Voy. celle que M^{lle} SENDER a faite au nom de la Confédération internationale des syndicats libres (*C.R. anal.*, E/CN.4/SR.155, partie II, p. 4). Voy. celle que M. CASSIN faisait encore en 1957, devant la même Commission (*C.R. anal.*, E/CN.4/SR.564, p. 14).

⁴⁰ *C.R. anal.* E/CN.4/SR.153, p. 14.

⁴¹ *C.R. anal.* E/CN.4/SR.156, p. 9.

⁴² *Doc. Cons. écon. et soc.*, 11^e session, 377^e séance, du 4 juillet 1950, p. 17.

⁴³ Mauvaises conscience qu'atteste, par exemple, la résolution prise par la Commission des droits de l'homme, lors de sa sixième session, d'examiner « la possibilité d'inclure dans la Charte des droits de l'homme ou dans une Convention spéciale élaborée à cette fin, des dispositions relatives au droit d'asile des réfugiés en butte à des persécutions » (*Doc. E/600*).

⁴⁴ Sur cette convention, voy. KISS, A.C., « La Convention européenne d'extradition », *A.F.D.I.*, 1958, pp. 493-495.

⁴⁵ Cette lacune est, dans une certaine mesure, compensée par ceci que les organes de la Convention ou un tribunal interne pourraient décider que le refoulement ou l'expulsion d'un asilé constitue un « traitement inhumain ou dégradant » au sens de l'article 3 ou une atteinte à la liberté, en vertu de l'article 5 de la Convention. C'est à une violation de l'article 3 qu'a conclu, dans pareille affaire, la Cour administrative supérieure de Munster, dans un jugement du 13 septembre 1955 (*Die Oeffentliche Verwaltung*, 1956, p. 381). (Voy. aussi toutes les décisions intervenues en ce sens devant les juridictions allemandes que cite M. Vasak dans le Rapport qu'il a présenté, à la *Semaine de Bruges* (avril 1965) sur *L'application des droits de l'homme et des libertés fondamentales par les juridictions nationales*, p. 10, note 13). La question s'est également posée devant la Commission européenne des droits de l'homme : voy. Req. n° 984/61, X contre Belgique, décision du 29 mai 1961, *Recueil de décisions* n° 6, p. 39 (question non résolue); Req. n° 858/60, X contre Belgique,

dans un nouveau protocole⁴⁶, il a été décidé qu'on ne réglerait la question que sous la forme d'une convention particulière ou d'une recommandation aux Etats membres et qu'on ne la réglerait pas avant que l'Assemblée générale des Nations Unies, saisie du même problème, ne se soit prononcée⁴⁷.

Malgré les lenteurs, voire le réel décalage ainsi paradoxalement accusé par les organisations mondiale et européenne — sur le plan de la formulation du principe — vis-à-vis de certains Etats, au point de vue de leur acquis constitutionnel, il ne faut pas craindre d'affirmer que la tendance actuelle de la doctrine et même de la pratique est de situer la reconnaissance du droit d'asile dans le cadre général de la protection des droits de l'homme⁴⁸. Cette évolution va tout naturellement de pair avec la reconnaissance de l'individu en tant que sujet de droit international.

Il s'agit à présent de déterminer dans quelle mesure et selon quelles modalités les constituants modernes ont pris conscience du phénomène et l'ont cristallisé.

2. Le droit d'asile et les constituants modernes

Un grand nombre de constitutions modernes ont consacré le droit d'asile. Mais certaines ne le prévoient qu'au bénéfice de catégories restreintes de réfugiés : elles établissent de telles discriminations et permettent, de plus, un tel pouvoir d'appréciation, qu'elles tendent à vider véritablement la notion de son contenu.

décision du 13 avril 1961, *Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme*, IV, 1961, pp. 225 et ss., ou *Recueil*, n° 6, p. 5 (solution négative); Req. n° 1465/62, X contre République fédérale d'Allemagne, décision du 6 octobre 1962, *Annuaire*, V, 1962, p. 257 (solution négative); voy. surtout Reqs. n° 1802/63, décision du 26 mars 1963, *Recueil*, n° 10, p. 26 et n° 2143/64, décision du 30 juin 1964, *Recueil*, n° 14, p. 15. C'est dans le sens d'une violation de l'article 5 de la Convention qu'a statué la Cour d'appel de Milan, dans une décision du 8 septembre 1964 (*Centro italo-statunitense di studi giudiziari*). Sommaire in *Doc*, du Conseil de l'Europe H (65) 7, p. 55. M. Paul Weis, par une communication écrite au Deuxième Colloque international sur la Convention européenne des droits de l'homme, qui s'est tenu à Vienne du 18 au 20 octobre 1965 (*Doc*, du Colloque H/Coll. (65) 34), s'est prononcé en faveur de l'insertion dans la Convention d'une disposition relative au droit d'asile. L'auteur du présent article a, au même Colloque, défendu un point de vue identique.

⁴⁶ Par une recommandation n° 293, du 26 septembre 1961. Voy. *Annuaire*, V, p. 49.

⁴⁷ Sur cette question, voy. VASAK, K., *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris (L.G.D.J.), 1964, p. 80.

⁴⁸ Se sont, entre autres, formellement prononcés en faveur de cette conception : COURSIER, H., *loc. cit.*, p. 917; DEHOUSSE, F., « La question des réfugiés », *Dictionnaire diplomatique*, IV, 1948, pp. 949-950 (voy. aussi le *doc. E/Réf. 1*, p. 18, col. 1); DE VIS-SCHER, Ch., *op. cit.*, p. 233; GARCIA-MORA, M.R., *International Law and Asylum as a Human Right*, Washington, 1956; GINESY, R., *op. cit.*, p. 71; NATHAN-CHAROTOT, R., *op. cit.*, p. 2 et p. 262; PAPANASSIOU, Ph., *op. cit.*, p. 131; ROLIN, H., *loc. cit.*, p. 7; SARRAUTE, R. et TAGER, P., « Le nouveau statut international des réfugiés », *R.C.D.I. Pr.*, 1953, p. 250; SCELLE, G., *op. cit.*, p. 48 et TURPIN, J., *op. cit.*, p. 144. Ont implicitement défendu une thèse identique : ALVAREZ, A., *Le droit international nouveau dans ses rapports avec la vie*

C'est le cas, par exemple, des constitutions soviétiques (article 129), ukrainienne (article 109) et biélorusse (article 104) comme de celles des démocraties populaires : yougoslave (article 65), tchécoslovaque (article 33), polonaise (article 75), roumaine (article 35), bulgare (article 84) et albanaise (article 36). Tel est le cas, également, de la Constitution de la République populaire de Chine (article 99). Le droit d'asile n'y est octroyé qu'« aux citoyens poursuivis (ou persécutés) pour la défense des intérêts des travailleurs » (« du peuple travailleur » ou « des masses travailleuses »), ou « pour avoir pris part à une lutte de libération nationale », ou « pour leur activité en faveur du progrès social, des idées et mouvements démocratiques » ou « en faveur de la paix », ou bien encore, « en raison de leur activité scientifique ou artistique ». Les exclusives que comportent pareilles formules impliquent la négation pure et simple du droit ⁴⁹.

Mais la Constitution française, plus libérale dans ses termes, doit à son manque de précision de n'être, en fait, pas beaucoup plus généreuse. Le préambule de la Constitution de 1946 (auquel renvoie celui de la Constitution de 1958), contient, outre une réaffirmation des libertés que proclame la Déclaration de 1789, l'affirmation d'un certain nombre de principes politiques, économiques et sociaux « particulièrement nécessaires à notre temps ». Entre autres, il proclame que « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République. »

Bien qu'il s'agisse là, selon certains auteurs, d'une « prescription juridique obligatoire » ⁵⁰, beaucoup d'autres estiment que sa portée est « relative » ⁵¹ ou seulement « programmatique » ⁵² et, qu'en tout état de cause, le droit tel qu'il est énoncé n'est pas directement exigible ⁵³. M. Charles De Visscher observe que « les dispositions constitutionnelles de quelques pays (France, Italie) qui

actuelle des peuples, Paris (Pédone), 1959, p. 615 et WEIS, P., « Le concept de réfugié en droit international », *J.D.I.*, 1960, p. 995. Ont émis des vœux dans ce sens : BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, pp. 12 et 74; ROCHETTE, J., *loc. cit.*, p. 159. Voy. aussi les résolutions prises par l'Institut de droit international, à sa session de Bath (1950), *A.I.D.I.*, 1950, I, pp. 157 et ss. et II, pp. 243 et ss., le rapport présenté par M.L.C. Green au 51^e Congrès (Tokyo, 1964) de l'International Law Association.

⁴⁹ Voy. à ce sujet BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, pp. 325-326; DE VISSCHER, Ch., *op. cit.*, p. 311, note 1; NATHAN-CHAPOTOT, R., *op. cit.*, p. 91; WIGNY, P., *op. cit.*, p. 311.

⁵⁰ LAFERRIÈRE, J., *Manuel de droit constitutionnel*, Paris (Domat-Monchrestien), 2^e éd., 1947, pp. 961-964, et MIRKINE-GUETZEVITCH, B., « L'O.N.U. et la doctrine moderne des droits de l'homme », *R.G.D.I.P.*, 1951, t. LV, pp. 172-175. *Contra* : COLLIARD, C.A., *Libertés publiques*, Paris (Dalloz), 1958, p. 100.

⁵¹ SALOMON, R., *op. cit.*, p. 95 et WIGNY, P., *op. cit.*, p. 311.

⁵² Voy. à ce sujet PELLOUX, R., « Introduction à l'étude des droits de l'homme et des libertés fondamentales en Europe », *Essais sur les droits de l'homme*, 2^e série, Turin, p. 176.

⁵³ BURDEAU, G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris (L.G.D.J.), 1962, pp. 66-67. Dans le même sens : PELLOUX, R., « Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 », *Revue de droit public*, 1947, pp. 396 et ss. *Contra* peut-être : ROCHETTE, J., *loc. cit.*, p. 149.

parlent d'un droit à l'asile n'ont d'autre objet que de préciser en la matière les pouvoirs des autorités nationales »⁵⁴ et M. Bolesta-Koziebrodzki affirme même, ce qui est hautement contestable, que « les auteurs de ces constitutions n'ont jamais entendu consacrer par de tels textes l'existence d'une obligation internationale d'accorder l'asile »⁵⁵.

Néanmoins, la Constitution française et la Constitution italienne qui, à son article 10, paragraphe 3 proclame que « l'étranger qui se verrait interdire dans son pays l'exercice effectif des libertés démocratiques garanties par la Constitution italienne, a droit d'asile sur le territoire de la République dans les conditions fixées par la loi » ont eu, malgré tout, le mérite, en élevant le droit d'asile au rang des droits de l'homme, de souligner son importance⁵⁶.

On a pu remarquer que, dans l'ensemble, « les auteurs des différentes constitutions d'après la dernière guerre ont fait un effort méritoire pour se conformer à l'évolution récente des idées sur la matière et pour exhiber l'esprit d'humanité qui les inspire, à moins qu'il ne s'agisse en certains cas, d'une clause devenue de style ou d'une simple manœuvre de propagande »⁵⁷.

Alors que les Constitutions du Mexique (article 15), du Brésil (article 141, par. 33), de la République arabe unie (article 32) et de Koweït (article 46)⁵⁸ proscrivent l'extradition pour crimes et délits politiques ou, d'une manière plus générale, celle des réfugiés politiques, les Constitutions du Nicaragua (article 27) et d'Haïti (article 30) contiennent une promesse d'accueil aux réfugiés.

La plupart des Constitutions des Etats francophones d'Afrique se réfèrent, dans une formule générale, à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948⁵⁹ et sont donc censées reconnaître par conséquent le « droit de chercher asile » que proclame l'article 14.

La Constitution cubaine qui, à son article 31, « offre et reconnaît le droit d'asile aux réfugiés politiques » (al. 1) et exclut « l'extradition des personnes coupables de délits politiques » (al. 2), précise que : « quand il faudra procéder, conformément à la loi fondamentale ou à la loi, à l'expulsion d'un étranger du territoire national, cette expulsion ne sera pas effectuée s'il s'agit d'un réfugié politique, vers le territoire de l'Etat qui serait susceptible de le réclamer ».

Force est de reconnaître que si maints textes ont consacré le caractère subjectif et fondamental du droit — ce qui constitue déjà un immense progrès par

⁵⁴ *Op. cit.*, p. 232, note 2. Voy. aussi MORGENSTERN, F., *loc. cit.*, pp. 337-338.

⁵⁵ *Op. cit.*, p. 326.

⁵⁶ Voy. DE VISSCHER, Ch., *op. cit.*, p. 232, note 2.

⁵⁷ BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, p. 327.

⁵⁸ Ainsi que la Constitution italienne, à son article 10, § 4.

⁵⁹ Voy. p. ex. le préambule des Constitutions du Gabon et du Cameroun. Sur cette question, cons. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., « Les tendances constitutionnelles des Etats ayant accédé récemment à l'indépendance », *Rapports généraux au VI^e Congrès international de droit comparé*, Bruxelles (Bruylant), 1964, pp. 688 et ss.

rapport à la conception traditionnelle —, il en est peu qui font mention de critères à la fois suffisamment généraux (pour ne pas établir de discrimination arbitraire entre les réfugiés) et suffisamment précis (pour n'être pas seulement théoriques) en considération desquels il s'impose de garantir le droit.

L'article 16 de la Constitution de la R.F.A. — qui nous semble une des dispositions les plus satisfaisantes à cet égard —, porte, à son alinéa 2, qu'« aucun Allemand ne peut être extradé à l'étranger » et que « les personnes persécutées pour des raisons politiques jouissent du droit d'asile »⁶⁰.

Cette disposition souligne opportunément l'idée de persécution, dont nous verrons qu'elle est nécessaire pour fonder l'asile, mais néglige de spécifier les formes qu'elle doit présenter pour être prise en considération. Il en va de même pour l'article 116 de la Constitution vénézuélienne qui « reconnaît le droit d'asile à quiconque est l'objet de persécutions ou se trouve en danger, pour des motifs politiques, dans les conditions et avec les obligations établies par les lois et les normes du droit international ». Cette référence aux normes du droit des gens nous semble heureuse mais gagnerait encore — nous verrons pourquoi — à être explicitée.

3. *Aperçu sommaire de la pratique belge en matière d'asile*

Le moment semble venu d'évoquer très sommairement certains aspects de la « maturité » politique et juridique acquise par la Belgique en matière d'asile. Un tel sujet mériterait, à lui seul, qu'on lui consacrait toute une étude : il ne s'agit, ici, que de mettre en lumière quelques indices.

1. A deux reprises, le législateur belge a, dans le domaine de *l'extradition*, servi d'exemple et de modèle à maints autres législateurs : la première fois, dans un sens progressiste, lorsque, par la loi du 1^{er} octobre 1833, il consacra le droit d'asile en faveur des auteurs d'infractions politiques ou connexes⁶¹; la seconde fois, dans un sens restrictif, quand, par une loi de circonstance du 22 mars 1856, il se fit l'inventeur de la « clause d'attentat » qui exceptait de la notion de « crime politique » l'attentat commis sur la personne d'un chef d'Etat ou d'un membre de sa famille⁶². Aujourd'hui encore, ces deux

⁶⁰ Cet article est donné comme un modèle du genre par plus d'un auteur. Voy. PAPHATHANASSIOU, Ph., *op. cit.*, p. 125.

⁶¹ Voy. les appréciations que donnent de cette loi BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, p. 41 (qui parle indûment d'une loi de « 1830 »); DONNEDIEU DE VABRES, H., *Les principes modernes du droit pénal international*, Paris (Sirey), 1928, p. 249 (qui dresse une liste de lois inspirées de la loi belge); GODEFROID, V. et TASSIN, P., *Manuel pratique de l'extradition*, Bruxelles (Bruylant), 1933, n° 25; RAESTAD, A., *loc. cit.*, p. 128; THONISSEN, J.J., *op. cit.*, p. 389 et TURPIN, J., *op. cit.*, p. 18.

⁶² Voy. commentaires suscités par cette loi et l'affaire Jacquin qui en explique l'adoption in BILLOT, A., *Traité de l'extradition*, Paris, 1874, p. 48 et pp. 112-117; GODEFROID, V. et TASSIN, P., *op. cit.*, n°s 26 et 27; PAPHATHANASSIOU, Ph., *op. cit.*, p. 70; RAESTAD, A., *loc. cit.*, p. 128 et THONISSEN, J.J., *op. cit.*, p. 389.

règles constituent le droit commun des législations de la plupart des pays en la matière.

Il convient de voir dans ce qu'il faut bien appeler ce « revirement législatif » l'illustration du rôle que peuvent jouer, dans le domaine de l'extradition, les pressions politiques exercées par un Etat voisin. Nous trouvons ici, encore, l'explication des fluctuations qui caractérisent la jurisprudence de la plupart des pays en la matière. Les récentes affaires Enahoro et Soblen, en Grande-Bretagne, l'affaire Curutchet, en France, les affaires Abarca⁶³ et Cabanne de la Prade, en Belgique, ont démontré à suffisance combien les éléments qui entrent ici en jeu sont d'une appréciation délicate.

Bien que la Belgique jouisse d'une assez solide réputation d'indépendance d'esprit et de libéralisme, aussi bien en matière d'expulsion qu'en matière d'extradition, on ne s'étonnera pas que, dans certaines circonstances, ces vertus n'aient pas imprégné la décision qu'elle a été amenée à prendre, décision qui a, quelquefois, abouti à une extradition déguisée ou à l'extradition pure et simple d'un réfugié politique. On pourrait citer à cet égard quelques affaires anciennes : Neve, Gross, Victor Hugo, Labrousse, Charras et Versigny⁶⁴.

Dans l'ensemble, la jurisprudence de ces dernières années, en matière d'expulsion et en matière d'extradition, est libérale. Pour ce qui en est de la procédure d'expulsion, il faut souligner le rôle important et salutaire joué par le Conseil d'Etat qui « procède à l'examen de la légalité externe et interne de l'arrêté royal d'expulsion, poussant cet examen jusqu'à vérifier la réalité des événements matériels et à statuer sur le point de savoir si les faits retenus ressortissent aux catégories d'agissements pour lesquels la loi autorise l'expulsion »⁶⁵.

Les tribunaux paraissent, eux aussi, avoir aperçu les problèmes posés tant sur le plan du droit des gens que sur celui du droit pénal et les avoir résolus de façon humanitaire⁶⁶.

⁶³ Sur cette affaire, voy. cette *Revue*, « La pratique belge... », partie générale, V^o Extradition, n^o 135, p. 274.

⁶⁴ Sur ces affaires, voy. BEKAERT, H., *L'expulsion des étrangers et le délit de rupture de ban*, *op. cit.*, p. 9; COOSEMANS (Me), *op. cit.*, p. 38 et TURPIN, J., *op. cit.*, p. 24. Sur l'extradition déguisée, en général, cons. en outre BEKAERT, H., *L'expulsion des étrangers...*, *op. cit.*, p. 53, et REALE, E., *loc. cit.*, p. 560.

⁶⁵ BUCH, H., « Les libertés individuelles dans la jurisprudence du Conseil d'Etat de Belgique », *R.H.D.I.*, juillet-décembre 1963, p. 202. L'auteur note que « s'il est vrai que la Belgique est par tradition une terre d'accueil, il n'en faut pas moins reconnaître que jusqu'à l'intervention du Conseil d'Etat, la protection accordée à l'étranger quant à son droit de séjourner en Belgique était réduite » (*ibidem*, p. 201).

⁶⁶ En matière de rupture de ban d'expulsion, la jurisprudence paraît fixée dans ce sens depuis un jugement du tribunal correctionnel de Bruxelles du 11 novembre 1935, *Pas.*, 1936, III, p. 60. Voy. par exemple un jugement du tribunal correctionnel de Bruxelles du 11 février 1956, Ministère Public contre Bucur, et la note d'observations d'A. GRAUWET, *J.T.*, 1957, n^o 4135, pp. 41 à 43. Voy. comment le professeur LEGROS analyse ce délit in *L'élément moral dans les infractions*, Paris (Sirey) et Liège (Desoer), 1952, pp. 195-198.

Pour ce qui en est de l'extradition, on peut relever quelques décisions qui attestent l'examen scrupuleux que le juge est amené à faire des éléments qui lui permettent d'apprécier si une demande d'extradition est réellement fondée, ou non, sur une infraction de droit commun et la prise en considération de la qualité de réfugié qui peut avoir été reconnue à un individu contre qui est décerné le mandat d'arrêt d'un juge d'instruction étranger ⁶⁷.

Quelques décisions récentes — où le caractère manifestement politique des infractions commises par certains membres du Front de Libération Nationale algérien a été méconnu et où la procédure introduite par eux en vue de se voir reconnaître le statut de réfugiés politiques ⁶⁸, sur la base de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers et de la Convention de Genève de 1951, ne semble pas avoir été régulièrement poursuivie par les autorités ⁶⁹ — ont mis en lumière les insuffisances de l'édifice législatif prévu au bénéfice des réfugiés. Il n'est pas interdit de penser que c'est notamment suite au malaise engendré par ces décisions que fut adoptée la loi du 30 avril 1964 modifiant la loi de 1952 en vue d'offrir aux réfugiés, ou aux personnes revendiquant cette qualité, des garanties supplémentaires. Mais, d'une part, le délai extrêmement court (48 heures) accordé à l'étranger qui a irrégulièrement franchi la frontière, pour faire valoir sa qualité de réfugié et, d'autre part, les difficultés d'interprétation et d'application que paraît poser la loi nouvelle à la police des

⁶⁷ Voy. par exemple : Bruxelles (Chambre des mises en accusation), Procureur général contre S., arrêt du 31 août 1962, *J.T.*, 1962, pp. 498-499. Voy. aussi Cass., 18 juin 1956, *Pas.*, 1956, I, p. 1145; Cass., 11 avril 1960, *Pas.* 1960, I, p. 958 et Cass. 29 mai 1961, *Pas.*, 1961, I, p. 1037. Mais *contra* : voy. Bruxelles (Chambre des mises en accusation, Areski, Ouakli, Zaouche contre Ministère Public, arrêt du 7 juin 1960, *J.T.*, 1960, p. 467. Sur cette affaire, voy. note 69.

⁶⁸ Sur cette procédure, voy. l'extrait de l'arrêt du Conseil d'Etat cité à la note suivante.

⁶⁹ Il s'agit des affaires Arbaoui, Ouakli, Zaouche et Abdi Areski. Cass. 20 juin 1960, *Pas.* 1960, I, p. 1204 et *J.T.*, 1961, pp. 149-150; Cass. 22 juillet 1960, *Pas.* 1960, I, p. 1263; Cass. 14 novembre 1960, *Pas.* 1961, I, p. 271 et arrêt rendu à la même date, *Pas.* 1961, I, p. 274. Voy. par contre la remarquable décision rendue par le Conseil d'Etat le 29 juin 1961 (*Pas.* 1962, IV, p. 118) dans l'affaire Arbaoui sur base d'un recours exercé par celui-ci contre la lettre du Ministre de la Justice informant son conseil qu'il ne serait pas donné suite à sa demande tendant à le faire reconnaître comme réfugié politique et une lettre du Directeur général de la Sûreté publique l'informant qu'en conséquence le Ministre de la Justice n'estimait pas devoir saisir la Commission consultative des étrangers d'une demande d'avis à ce sujet. Le Conseil d'Etat a relevé « qu'en refusant de reconnaître la qualité de réfugié à laquelle prétendait le requérant sans avoir consulté la Commission consultative, le Ministre de la Justice a violé une forme substantielle » (p. 119). Sur ces affaires, voy. encore DE KOCK, M.; MOUREAUX, S.; MERCHIE, A.; OUSSÉDIX, M., *Les extraditions d'Algériens ou le chemin de la guillotine*, Gand, non daté. Voy. surtout ce qui est dit par ces auteurs sur l'avis favorable à l'extradition qui a été pris par la Chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles (pp. 22 et ss.).

étrangers elle-même⁷⁰, et enfin les limites dans l'espace et dans le temps que s'est imposées la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés⁷¹, nous indiquent déjà, dans une certaine mesure, qu'une disposition constitutionnelle ayant pour objet de garantir l'asile pourrait n'être pas, pour le législateur, un exemple aussi superflu que d'aucuns seraient enclins à le supposer.

2. Le *problème des réfugiés*, proprement dit, a toujours reçu en Belgique des solutions généreuses. Le Gouvernement belge a donné plus d'une preuve de l'intérêt qu'il leur porte : « par l'accueil extrêmement libéral réservé avant et après la guerre à beaucoup d'entre eux; par la signature et la ratification de diverses conventions internationales⁷²; par sa participation aux organismes d'assistance et de protection; et par l'adoption de mesures très favorables dans l'ensemble aux réfugiés »⁷³.

En dépit même de la densité de sa population et de l'exiguïté de son territoire, « la Belgique a accompli (dans ce domaine) un effort (...) remarquable »⁷⁴.

Ainsi, même avant que la Belgique n'eût adopté une législation satisfaisante à l'endroit des réfugiés, « le Gouvernement belge a plusieurs fois été amené à prendre à leur égard des mesures de bienveillance déterminées par une situation de fait qui lui était connue »⁷⁵ et dès avant qu'elle n'y adhérât, elle

⁷⁰ Voy. à ce sujet ce qui a été dit à la Commission de la Justice de la Chambre sur le projet de loi. *Doc. Chambre*, 1962-1963, n° 543/2, du 13 novembre 1963, p. 3. Voy. aussi une affaire récente mettant en cause des Espagnols dont la presse s'est faite l'écho in *Le Peuple* du 17 mars 1965, p. 7.

⁷¹ Rappelons qu'en vertu de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, du 28 juillet 1951, le terme « réfugié » ne s'applique (si l'on excepte les réfugiés « statutaires ») qu'à ceux qui, *par suite d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951*, craignent avec raison d'être persécutés au nom d'un certain nombre de critères évoqués *infra*. En outre, les mots « événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 » pourront être compris, au choix des Etats, comme étant survenus « en Europe et ailleurs » ou comme étant « survenus (seulement) en Europe ».

⁷² A ce sujet, voy. surtout SIMPSON, J.H., *The refugee problem*, Report of a survey, Oxford University press, Royal Institute of International Affairs, London - New York - Toronto, 1939, pp. 351 et ss., et VERNANT, J., *op. cit.*, pp. 313 et ss. Voy. aussi HANSSON, M., *Le problème des réfugiés et la Société des Nations*, 1938, p. 21, et RISTELHUEBER, *op. cit.*, p. 298.

⁷³ VERNANT, J., *op. cit.*, p. 333.

⁷⁴ RISTELHUEBER, R., *op. cit.*, p. 222. Voy. les chiffres et les pourcentages cités par cet auteur que par SALOMON, R., *op. cit.*, p. 69, et VERNANT, J., *op. cit.*, pp. 314 et ss.

⁷⁵ BEKAERT, H., *L'expulsion des étrangers et le délit de rupture de ban...*, *op. cit.*, p. 29. Le même auteur note, dans un autre ouvrage, que « les circonstances ont amené (parfois) le Gouvernement belge à considérer le sort malheureux des étrangers, victimes d'une politique d'émigration violente, indépendamment de leur situation par rapport au droit d'asile » (*Le statut des étrangers en Belgique*, *op. cit.*, p. 293). Le contexte indique que le professeur Bekaert entend la notion d'*asile politique* dans un sens très strict (voy. p. 292). Les réfugiés ne sont-ils pas, en effet, dans la plupart des cas, des « victimes d'une politique d'émigration violente » et forcée ?

reconnaissait aux réfugiés la plupart des droits et privilèges inscrits dans la Convention de juillet 1951 ⁷⁶.

Les attributions aujourd'hui reconnues au délégué du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés sont « par la volonté des autorités belges mêmes (...) particulièrement étendues » ⁷⁷. Outre qu'il procède, par délégation des pouvoirs conférés au Ministre des Affaires étrangères ⁷⁸, à la détermination de la qualité de réfugié, sur la base de la Convention de 1951 ⁷⁹, il exerce de véritables fonctions « quasi-consulaires », délivre ou authentifie les pièces d'état civil et les documents nécessaires aux réfugiés élus ⁸⁰.

M. Jacques Vernant a souligné combien remarquable doit apparaître le desaisissement de la compétence d'éligibilité au profit de l'autorité internationale tel que la Belgique l'a effectué, « d'autant plus remarquable que les décisions de la Délégation en matière d'éligibilité engagent dans une certaine mesure l'Administration belge » ⁸¹. Et M. Van Heuven Goedhart, qui fut le premier Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, voyant dans la Belgique un modèle d'efficacité dans ce domaine, conclut que c'est un « pays où l'exercice de la protection internationale est parmi les plus vastes » ⁸².

Récemment, enfin, la Belgique a, par une loi du 30 avril 1964 ⁸³, que nous avons déjà mentionnée, apporté d'importantes modifications à la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers en vue d'adapter à la Convention du 28 juillet 1951 les mesures d'application de celle-ci. La loi nouvelle « tend d'une part à faciliter aux étrangers pénétrés irrégulièrement en Belgique la vérification de leurs titres à la qualité de réfugiés, d'autre part à protéger les réfugiés contre les mesures de refoulement ou de renvoi aussi bien que contre les arrêtés d'expulsion » ⁸⁴.

⁷⁶ VERNANT, J., *op. cit.*, p. 333.

⁷⁷ BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, p. 178.

⁷⁸ En vertu de l'article 5 de la loi du 26 juin 1953 portant approbation de la Convention internationale relative au Statut des réfugiés et d'un arrêté ministériel du 22 février 1954.

⁷⁹ Voy. à ce sujet TREMEAUD, H., *loc. cit.*, p. 487; VAN HEUVEN GOEDHART, G.I., *loc. cit.*, pp. 347-349 et VERNANT, J., *op. cit.*, p. 331. Observons que du temps de l'O.I.R., c'est à l'organisation internationale qu'était déjà confiée cette tâche en Belgique comme du reste en France (voy. BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, p. 165, et WEISS, P., Le concept de réfugié en droit international..., *loc. cit.*, p. 951).

⁸⁰ Voy. VERNANT, J., *op. cit.*, p. 48.

⁸¹ *Op. cit.*, p. 331.

⁸² *Loc. cit.*, p. 349.

⁸³ *Moniteur belge* du 30 juin 1964, p. 7270.

⁸⁴ D.P., Sénat, S.E. 1961, n° 58, 15 juin 1961. Proposition de loi de MM. Rolin et Housiaux, Développements, p. 1. Voy. aussi le Rapport fait au nom de la Commission de la Justice du Sénat par M. De Baeck, D.P., Sénat, 1962-1963, n° 118, 19 février 1963 et celui fait au nom de la Commission de la Justice de la Chambre par M. Vanderpoorten, D.P., Chambre, 1963-1964, n° 543/2, 13 novembre 1963.

Il nous semble judicieux, avant de clore ce chapitre consacré à quelques attitudes exemplaires de la Belgique en face de l'asile, de rappeler les positions en flèche que les délégués belges ont toujours adoptées, en sa faveur, au sein de l'Organisation des Nations Unies, que ce soit devant l'Assemblée générale⁸⁵, au Conseil économique et social ou à la Commission des droits de l'homme⁸⁶.

Il apparaît comme particulièrement significatif que la Belgique ait toujours eu à cœur d'attester devant la communauté internationale la conviction qui est la sienne que la reconnaissance du droit d'asile se situe « dans le prolongement de la longue conquête du progrès humain (...), conquête qui fait partie intégrante de ce que nous appelons aujourd'hui les droits de l'homme »⁸⁷ et qu'elle ait constamment préconisé des solutions qui satisfassent à cette exigence.

4. Conclusion

On pourrait être convaincu de l'existence du droit d'asile, comme tel, et de la nécessité d'entourer ce droit de garanties sérieuses sans, pour autant, conclure à l'opportunité de l'insérer dans la Constitution.

Mais l'objection qui a été émise que la notion de droit d'asile relèverait « non du droit constitutionnel, mais du droit des gens »⁸⁸ porte à faux à une époque où le droit international enfonce des coins dans les domaines les plus importants du droit public et où il convient, précisément, d'adapter la Constitution aux nouvelles réalités internationales⁸⁹. C'est essentiellement là l'objectif de la procédure de révision constitutionnelle qui est en cours.

Une discrimination telle que celle qui est formulée *supra* se justifie d'autant moins à l'égard du droit d'asile que, s'il présente, par sa nature même, un

⁸⁵ Voy. le commentaire que donne M. NATHAN-CHAPOTOT des déclarations que M. Dehousse a faites sur le problème des réfugiés lors de la première session, en 1946, de la troisième Commission de l'Assemblée générale (*op. cit.*, pp. 106 et ss.) et lors de la discussion du rapport de la troisième Commission devant l'Assemblée générale elle-même (*ibidem*, p. 126). Voy. aussi RISTELHUEBER, R., *op. cit.*, p. 40. Cons. le *doc. E/Réf./1*, p. 18, col. 1.

⁸⁶ Voy. par exemple une intervention de M. Lebeau devant cette Commission à propos du problème de l'asile, *Doc. E/CN.4/SR./57*, p. 5.

⁸⁷ Ainsi qu'il a été dit par M. F. Dehousse devant l'Assemblée générale. Cité par NATHAN-CHAPOTOT, R., *op. cit.*, p. 126. Voy. aussi le texte du discours de M. Dehousse à l'Assemblée générale reproduit dans le *Dictionnaire diplomatique*, IV, 1948, « Les réfugiés et l'O.N.U. », p. 950.

⁸⁸ WIGNY, P., *op. cit.*, p. 310. Dans le même sens, M. Bekaert écrivait, en 1940, que « le droit d'asile est essentiellement une notion de droit international, jamais une notion de droit public interne ou de droit privé » (*Le statut des étrangers en Belgique, op. cit.*, p. 290).

⁸⁹ Sur ce sujet, voy. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., « La Constitution belge et l'évolution de l'ordre juridique international », *A.D.S.P.*, 1952, pp. 331 et ss. et LAVALLEYE, P., *loc. cit.*, p. 148.

Ainsi que l'a dit MIRKINE-GUETZEVITCH : « l'Etat démocratique est lié davantage par les règles du droit des gens que l'Etat absolutiste » (*loc. cit.*, pp. 165-166).

aspect international, à tel point qu'il est devenu aujourd'hui impensable de résoudre les problèmes qu'il pose en les isolant dans le seul cadre de l'Etat de refuge⁹⁰, il n'existe cependant pas de remède purement international à ceux-ci, même dans le cas d'une action directe de l'Administration internationale car elle ne peut jamais les embrasser tous⁹¹. Il importe que, dans ce domaine, la Communauté internationale — sur le plan de la fixation des critères en vertu desquels devra s'exercer la protection internationale — et l'Etat de refuge — sur le plan de la protection juridique et administrative — coopèrent étroitement. Le système actuel, de la protection nationale et internationale, qui est en vigueur dans la plupart des Etats, selon des modalités variables, « apparaît comme doté du double avantage de la stabilité et du dynamisme »⁹². C'est le seul qui permette d'entrevoir une solution permanente et définitive du problème des réfugiés⁹³. Plus que jamais, « l'asile politique, ses conditions, ses limites, constituent un problème qui intéresse à la fois la vie nationale et les relations internationales »⁹⁴. Il convient donc, selon nous, de trouver aussi bien dans la Constitution des Etats que dans les textes internationaux une formule qui sauvegarde le principe.

Traditionnellement, « toute Constitution a un double objet : la fixation des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques et la détermination des principes de base de l'organisation des pouvoirs

⁹⁰ C'est ainsi que les aspects économiques du problème des réfugiés ne peuvent être réglés de manière satisfaisante que par la voie d'accords internationaux et avec l'aide d'organismes internationaux assurant la répartition des réfugiés entre les Etats d'accueil, en fonction de leurs possibilités respectives. Seule la Communauté internationale, dotée des fonds mis à sa disposition par les Etats, est à même de rétablir ainsi un équilibre qui risque d'être à tout moment compromis. Sur cette question, voy. BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, pp. 22 et 335; DE VISSCHER, Ch., *op. cit.*, p. 233; RENTIER, J., *op. cit.*, pp. 79-82; RIPERT, F., *loc. cit.*, p. 67; SALOMÓN, R., *op. cit.*, p. 95; SIMPSON, J.H., *op. cit.*, pp. 350-355; TURPIN, J., *op. cit.*, p. 356.

⁹¹ Voy. BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, pp. 147-148. Aussi n'est-il pas anachronique, ainsi qu'on pourrait le supposer, d'encre étudier le problème sous l'angle national. Le Congrès mondial d'étude des questions concernant les réfugiés qui s'est réuni, à Thessalonique et à Athènes, du 14 au 21 octobre 1961, s'est essentiellement attaché à étudier le problème des réfugiés sous son aspect national (voy. le compte rendu de M. BENDERMACHER-GEROUSIS, E., in *R.H.D.I.*, janvier-juin 1963, p. 91).

⁹² TREMEAUD, H., *loc. cit.*, p. 492. Nous avons vu la manière dont ce système fonctionnait en Belgique. Sur ses modalités d'application en France (par la loi du 25 juillet 1952), voy. SALOMON, R., *op. cit.*, p. 102; SARRAUTE, R., et TAGER, P., *loc. cit.*, p. 274. Voy. aussi le commentaire de la position défendue par la France devant la troisième Commission de l'Assemblée générale, par MORGENSTERN, F., *loc. cit.*, p. 356.

⁹³ Voy. BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, p. 149; MORGENSTERN, F., *loc. cit.*, p. 356; POULIN, G., *loc. cit.*, p. 95; REALE, F., *loc. cit.*, p. 587; SARRAUTE, R. et TAGER, P., *loc. cit.*, p. 251; TREMEAUD, H., *loc. cit.*, p. 496, VAN HEUVEN GOEDHART, G.I., *loc. cit.*, p. 303 et VERNANT, J., *op. cit.*, p. 30.

⁹⁴ REALE, E., *loc. cit.*, p. 586.

publics »⁹⁵. Aujourd'hui que la notion de « citoyen » tend à s'effacer au profit de celle d'« individu » et que la notion de « libertés publiques » tend à s'élargir jusqu'à embrasser les « droits fondamentaux de l'homme »⁹⁶, il faut en déduire le caractère fondamental des droits reconnus aux étrangers.

Nous sommes pleinement conscients de ce que la Constitution « doit rester un document de droit positif » et de ce qu'elle « doit se borner à l'essentiel et éviter les déclarations de principes ou les théories d'écoles »⁹⁷. Mais c'est en considération même de son caractère essentiel⁹⁸ que nous préconisons son insertion dans le pacte fondamental et que nous proposerons *infra* l'adoption d'une formule dont la valeur juridique ne soit pas qu'illusoire. Il est bien vrai, d'autre part, que « ce n'est pas nécessairement parce qu'un grand nombre de pays sont entrés dans une certaine voie qu'il est toujours souhaitable que nous y entrions, nous aussi »⁹⁹ mais il est tout aussi vrai que « pour sauvegarder le caractère éminemment positif de la règle constitutionnelle belge, il convient d'assurer l'adaptation de cette règle à l'évolution des faits politiques, économiques et sociaux, sur le plan national comme sur le plan international »¹⁰⁰, du moins lorsque cette évolution répond à une nécessité profonde et lorsque les conséquences qu'elle engendre mettent en cause la vie internationale dans sa totalité.

Mais on peut encore contester l'opportunité d'une inclusion du droit d'asile dans la Constitution en invoquant le libéralisme de la pratique belge, que nous avons nous-mêmes souligné, et en se demandant ce qu'ajouterait à la protection légale du droit son élévation à la dignité de disposition constitutionnelle ?

Nous n'avons décrit, sous maints de ses aspects, la faveur en laquelle la Belgique tient généralement l'institution que pour indiquer qu'une disposition

⁹⁵ Voy. comment COOSEMANS, en 1887, entendait déjà largement les « libertés fondamentales » (*loc. cit.*, pp. 40-42).

⁹⁶ POIROT, J., « Qu'est-ce que la Constitution ? », *Res Publica*, vol. VI, 1964/4, p. 370.

⁹⁷ Première conclusion de la Douzième journée interuniversitaire d'études juridiques (1952), consacrée à la revision de la Constitution, *A.D.S.P.*, t. XIII, n° 51, 1953, p. 43.

⁹⁸ Voy. à ce propos la distinction que fait M. J. Poirot entre les « matières constitutionnelles par nature » et celles qui ne le sont que « par destination (...) de par la volonté du constituant lui-même qui leur attribue ce caractère » (*loc. cit.*, p. 369).

⁹⁹ Objection que releva M. F. Dehousse lorsqu'au Sénat, le 25 février 1954, il défendit l'inscription des droits économiques et sociaux dans la Constitution belge. Il y répondit en soulignant à quel point le courant en faveur desdits droits, dans le monde entier, devait paraître significatif. Tous les arguments dont usa M. Dehousse en faveur de ceux-ci pourraient encore être plus valablement invoqués au bénéfice du droit d'asile (voy. *A.P.*, 1953-1954, séance du 25 février 1954, pp. 910-913). Ce discours est reproduit dans *L'Europe et le monde*, recueil d'articles et de rapports de l'auteur, sous le titre « L'inscription des droits économiques et sociaux » (pp. 579-588).

¹⁰⁰ Troisième conclusion de la Douzième journée interuniversitaire d'études juridiques, *loc. cit.*, p. 43. *Contra*, voy. DOR, G. et MOUREAU, F. « Faut-il « aménager » les libertés publiques traditionnelles ? », *A.D.S.P.*, 1952, t. XII, n° 49, p. 292.

constitutionnelle relative au droit d'asile aurait plutôt pour effet d'entériner une situation acquise que d'ouvrir une voie nouvelle.

Certes, en dépit de son rôle « éducatif »¹⁰¹, une Constitution n'est pas et ne doit pas être « un miroir »¹⁰², et, ainsi que l'a déclaré M. le professeur Paul De Visscher, nous n'avons pas à enseigner la libération de l'homme mais à la pratiquer¹⁰³. Mais puisqu'aussi bien nous la pratiquons, pourquoi la Constitution n'attesterait-elle pas la maturité que nous avons acquise dans un domaine dont deux guerres, et singulièrement les persécutions nazies, ont fait une pierre de touche du respect des droits de l'homme ? Pourquoi n'affirmerait-elle pas, avec fermeté, l'attitude prise par la Belgique à l'égard d'un problème qui constitue, s'il faut en croire M^{me} Roosevelt, une menace *permanente* pour la paix¹⁰⁴ ?

Car il est vain de se leurrer : eu égard aux pressions politiques¹⁰⁵ de tous genres dont le droit d'asile peut faire l'objet — et nous avons montré qu'en Belgique même, ni le pouvoir judiciaire ni le pouvoir exécutif n'étaient à l'abri de certaines erreurs —, aucune évolution, dans ce domaine, n'est *jamais acquise à titre définitif* : sinon précaire, ce droit apparaît à tout le moins vulnérable. Il serait, du reste, dangereusement ingénu de tenir pour irréversible le mouvement qui a conduit à la consécration des droits les plus fondamentaux¹⁰⁶. Seule la Constitution — et la révision en cours n'a-t-elle pas pour fin de lui rendre toute son efficience ? — paraît à même, parce qu'elle surplombe les contingences politiques, d'assurer, sur le plan interne, sa consolidation.

IV. FORMULATION D'UNE DISPOSITION RELATIVE AU DROIT D'ASILE DANS LA CONSTITUTION BELGE

1. *Critères en vertu desquels le droit est reconnu*

Il convient, en principe, de distinguer le *réfugié* politique — dont le statut se caractérise par sa permanence — de l'*asilé* — qui bénéficie d'une protection

¹⁰¹ Souligné par MM. Rolin et Dehousse (L'inscription des droits économiques et sociaux..., *loc. cit.*, p. 581) ainsi que M. Gunzburg (lors de la douzième journée interuniversitaire d'études juridiques, *loc. cit.*, p. 15).

¹⁰² Selon le mot de M. de la Vallée Poussin (cité par M. Dehousse, *ibidem*, p. 580).

¹⁰³ « Les libertés économiques et sociales et la révision de la Constitution », *A.D.S.P.*, 1952, t. XII, n° 49, p. 328.

¹⁰⁴ Citée par GINESY, R., *op. cit.*, p. 174. C'est nous qui soulignons.

¹⁰⁵ Dont M. Langrod dit, fort justement, que dans l'état actuel des relations internationales, il est impossible de les éliminer tout à fait (*loc. cit.*, p. 281).

¹⁰⁶ M. Goriély, lors de la discussion d'un rapport de M. Mouskhély (« Les fondements philosophiques et sociologiques des droits de l'homme » in *La protection internationale des droits de l'homme dans le cadre européen*, Paris (Daloz), 1961, p. 38) a fort bien formulé que les droits de l'homme, d'une manière générale, ne sont pas des données naturelles et spontanées mais « des réalisations rares, toujours menacées » (*ibidem*, p. 99).

provisoire¹⁰⁷ —; il importe de distinguer le réfugié — qui est généralement un fugitif — de la *personne déplacée* — qui est un déporté¹⁰⁸; il s'impose de distinguer le réfugié « apatride de fait » du réfugié apatride de droit¹⁰⁹ et il faut encore faire la différence entre le réfugié à qui aucune infraction n'est reprochée du délinquant politique¹¹⁰.

Observons cependant que toutes les personnes déplacées qui ont refusé leur rapatriement, et ont donc demandé à bénéficier de l'asile, sont devenues des réfugiés. Observons aussi que si tous les réfugiés ne sont, naturellement, pas apatrides, la plupart des apatrides sont des réfugiés. Remarquons enfin que les « asilés », au sens strict, qu'ils soient d'innocents fugitifs ou des délinquants politiques, sont des réfugiés politiques « en puissance » à qui les mêmes droits doivent donc être reconnus qu'aux réfugiés, aussi longtemps qu'il n'aura pas été statué sur leur cas par les autorités compétentes.

Aussi est-ce à partir du concept de « réfugié » que nous allons tenter de mettre en œuvre une formule protectrice du droit d'asile, en recherchant dans les conventions internationales, la législation interne et la doctrine y relatives, les éléments qui le fondent. L'analyse des sources doit nous convaincre, en effet,

¹⁰⁷ Voy. RIPERT, F., *loc. cit.*, p. 65, et SALOMON, R., *op. cit.*, pp. 6 et 7. Voy. aussi LEGROS, R., *loc. cit.*, p. 189, note 67. Mais M. Bolesta-Koziebrodzki observe que « le terme *asilé* n'est cependant pas d'usage courant » et que « dans la langue courante, le terme employé pour décrire la situation de l'asilé est celui de *réfugié* » (*op. cit.*, p. 59). Notons que M. Lauterpacht paraît même mettre en doute le caractère provisoire de l'asile au sens strict, dans une intervention qu'il a faite, lors de la session de Bath de l'Institut de droit international, en 1950 (*A.I.D.I.*, 1950, vol. II, p. 220).

¹⁰⁸ Sur cette distinction et sur le problème spécifique des *displaced persons* (durant la deuxième guerre mondiale), cons. BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, p. 64; HERREMANS, M.P., *Personnes déplacées*, Ruisbroeck-Bruxelles, 1948, pp. 229 et ss. et, du même auteur, *Le problème des réfugiés en Europe*, extrait de la *Revue de l'Inst. de Soc.*, n° 2, avril-juin 1949, pp. 1 et ss., ainsi que RISTELHUEBER, R., *op. cit.*, p. III.

¹⁰⁹ Voy. à ce sujet *Une étude sur l'apatridie*, qu'a élaborée le Secrétariat des Nations Unies à la demande du Conseil économique et social, *Doc. E/1112* du 1^{er} février 1949; E/1112 Add. 1 du 19 mai 1949. Voy. aussi BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, p. 119; ROCHETTE, J., *loc. cit.*, p. 151, et POULIN, G., *loc. cit.*, p. 111. Selon M. Paul Weis, il faudrait plutôt parler de *personnes non protégées de jure*, c'est-à-dire les apatrides et de *personnes non protégées de facto*, c'est-à-dire les réfugiés, étant entendu qu'il y a des réfugiés qui sont des personnes non protégées de *jure*, c'est-à-dire apatrides. « Legal Aspects of the Convention of 28 July 1951 relating to the Status of Refugees », *B.Y.B.I.L.*, 1953, p. 480.

¹¹⁰ Sur la définition du délit politique, voy. EVANS, A.E., *loc. cit.*, p. 21; GLASER, S., « Les infractions internationales, les délits politiques et l'extradition », *Rev. de droit pénal et de criminologie*, 1948, pp. 766 et ss.; GRIVAZ, F., *Nature et effets du principe de l'asile politique*, Paris (L.G.D.J.), 1895, pp. 161 et ss.; PAPATHANASSIOU, Ph., *op. cit.*, p. 57; ROCHETTE, J., *loc. cit.*, p. 150. Voy. surtout LÉVY-BRUHL, H., « Les délits politiques, recherche d'une définition », *Revue française de sociologie*, avril-juin 1964, pp. 131-139.

Sur les origines et les raisons de la faveur réservée au délit politique, voy. AGO, R., « Le délit politique », *R.C.A.D.I.*, 1939, II, pp. 419 et ss.; LEGROS, R., *loc. cit.*, p. 193; PAPATHANASSIOU, Ph., *op. cit.*, pp. 40-41; THONISSEN, J.J., *op. cit.*, p. 386, et TURPIN, J., *op. cit.*, pp. 13 et pp. 44-51.

de ce que l'on ne peut prétendre formuler, avec tant soit peu de précision, la portée juridique du droit qu'autant que l'on établit et spécifie les critères en vertu desquels il se définit.

a) *Eléments constitutifs de la notion de réfugié politique*

1. En principe, le réfugié doit avoir quitté le pays dont il est ressortissant ¹¹¹ ou, s'il est apatride, son pays de résidence ¹¹².

Le législateur belge de 1964 a jugé cependant utile de ne retenir aucune précision au sujet du pays de provenance du réfugié car « il apparaît nécessaire de protéger également les réfugiés qui (...) viennent d'un pays que l'on pourrait qualifier de pays tiers » ¹¹³. La loi belge se montre ici, avec raison, semble-t-il, plus libérale que la Convention internationale.

2. Un élément auquel se réfèrent toutes les définitions ¹¹⁴ est le caractère *politique* ¹¹⁵ — mais entendu largement — des événements qui ont poussé le réfugié à s'expatrier. Ce qui le distingue « de l'étranger ou de l'émigrant ordinaire est le fait d'avoir quitté son territoire d'origine à la suite d'événements

¹¹¹ On dit parfois qu'il doit avoir quitté son pays d'origine. Mais, de manière plus générale, on préfère parler du pays dont il est ressortissant (voy. Résolution de l'Institut de droit international sur les réfugiés politiques, en 1936, à la session de Bruxelles, article 2, *A.I.D.I.*, 1936, vol. II, p. 294. Le rapport de M. Raestad parlait, quant à lui, de l'« Etat d'origine », *ibidem*, vol. I, p. 46.) ou du pays dont il a la nationalité (c'est le cas de la Convention de Genève de 1951 à son article 1^{er}, A, 2^o). Voy. ce que dispose la Constitution de l'O.I.R. (Annexe I, 1^{re} p., section A, article 3) à l'égard des « réfugiés » retenus de force dans leur pays d'origine.

¹¹² Il paraît superflu de souligner que le réfugié doit avoir perdu la protection diplomatique de cet Etat car « il manque par hypothèse de cet appui » (BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, p. 121).

¹¹³ *D.P.*, Chambre, 1962-1963, n^o 543/2, du 13 novembre 1963. Rapport de M. Vanderpoorten, p. 4.

¹¹⁴ Voy. la définition que donnent du réfugié la Convention du 25 juillet 1951 (art. 1^{er}, A, 2^o) et le Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (A, ii), de même que celle que donnait déjà la Constitution de l'ancienne O.I.R. (Annexe I, 1^{re} p., sections A et B). Voy. l'article 2 de la résolution finale sur les réfugiés que l'Institut de droit international a prise, en 1936, lors de sa session de Bruxelles (*A.I.D.I.*, 1936, vol. II, p. 294. Voy. aussi le rapport de M. Raestad, *ibidem*, vol. I, p. 46). Voy. l'article 16, par. 2 de la Constitution de la République fédérale d'Allemagne. Voy. l'article unique de la loi belge du 30 avril 1964 modifiant la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers. Voy. encore BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, p. 24, pp. 60-61 et p. 353; RIPERT, F., *loc. cit.*, p. 66; SALOMON, R., *op. cit.*, p. 6; et VERNANT, J., *op. cit.*, p. 11.

¹¹⁵ M. Paul Weis fait observer que « la caractéristique la plus intéressante de ce concept (de réfugié) (...) est qu'il repose en partie sur l'attitude psychique de l'intéressé à l'égard d'événements politiques (...) (et qu'il) contient nécessairement un élément subjectif et psychologique. L'introduction d'un élément subjectif dans la détermination du statut d'une personne (...) est une nouveauté en droit international », « Le concept de réfugié... », *loc. cit.*, p. 995). MM. Sarraute et Tager soulignent le bien-fondé d'un tel critère (*loc. cit.*, p. 258).

politiques et non de la situation économique ou de l'attrait économique d'un autre territoire » ¹¹⁶.

C'est le caractère politique d'un crime ou d'un délit qui fait obstacle au jeu normal de l'extradition car « l'atteinte à l'Etat causée par le délit politique, peut ne pas être un délit mais l'exercice d'un droit » ¹¹⁷. Sa criminalité est relative puisqu'elle ne menace « que l'ordre politique intérieur d'autres Etats » ¹¹⁸. Ainsi que l'écrivait, en 1879, un de nos éminents publicistes : « il faut surtout que le gouvernement (...) ne se fasse pas l'agent ou le complice des vengeances politiques d'un gouvernement étranger » ¹¹⁹.

Quant aux réfugiés *stricto sensu* — qui n'ont pas délinqué —, l'asile doit *a fortiori* leur être offert : « livrer ceux-ci à des gouvernements qui n'ont contre eux comme seul grief que leur défaut d'attachement au régime serait faillir aux principes de tolérance qui sont le fondement de l'asile politique » ¹²⁰.

3. Il faut encore que les événements politiques qu'invoque le réfugié soient accompagnés d'une *persécution* ou d'une menace de persécution à son égard ou à l'égard d'un groupe dont il est en droit de se dire solidaire ¹²¹.

Ce critère qu'a omis de retenir l'Institut de droit international, en 1936, dans sa résolution relative aux réfugiés politiques ¹²², apparaît aussi bien à l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme que dans le Statut du H.C.N.U.R. (A, ii) et la Convention de Genève (article 1^{er}, A, 2^o). Il est consacré, également, par la Convention sur l'asile territorial, adoptée par la dixième Conférence panaméricaine et signée à Caracas le 28 mars 1954 ¹²³. Le préambule de la Constitution française de 1946 et l'article 16, par. 2 de la Constitution de Bonn s'y réfèrent aussi. Quant à la loi belge de 1964, elle s'inspire, sur ce point comme sur d'autres, de la Convention internationale.

La persécution peut s'exercer aussi bien à propos de la race que de la nationalité, de la religion que de l'appartenance à un groupe social, des opinions politiques que des convictions philosophiques.

¹¹⁶ SIMPSON, J.H., *op. cit.*, p. 4.

¹¹⁷ TURPIN, J., *op. cit.*, p. 44.

¹¹⁸ BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, p. 20. « L'élément politique est un élément intrinsèque de l'infraction, si on le néglige, on juge un inculpé pour un crime autre que celui qu'il a commis » (TURPIN citant GRIVAZ, *op. cit.*, p. 51).

¹¹⁹ THONISSEN, J.J., *op. cit.*, p. 386. Dans le même sens, voy. PAPHATHANASSIOU, Ph., *op. cit.*, p. 40; SAGONE, G., « Pour une répression efficace du délit politique », *Revue internationale de droit pénal*, 1930, p. 321 et WIGNY, P., *op. cit.*, p. 311

¹²⁰ DE VISSCHER, Ch., *op. cit.*, p. 233.

¹²¹ Voy. BOLESTA-KOZIEBRODZKI, L., *op. cit.*, pp. 60-61; ROCHETTE, J., *loc. cit.*, p. 151; SALOMON, R., *op. cit.*, p. 6, et VERNANT, J., *op. cit.*, p. 13.

¹²² Voy. *A.I.D.I.*, 1936, vol. II, p. 294.

¹²³ Le texte en est reproduit in *R.G.D.I.P.*, 1959, pp. 179 et ss.

b) *La définition du réfugié politique dans la Convention du 28 juillet 1951*

Une définition du réfugié politique, devenue classique, et qui se réfère à tous les critères ainsi recensés, est donnée par l'article premier, A, 2^o de la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

Aux fins de ladite Convention, le terme « réfugié » s'applique à toute personne :

« Qui, par suite d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner »¹²⁴.

On relèvera la limite d'application dans le temps que fixe la Convention, ainsi que la possibilité pour les États contractants de restreindre son application à l'Europe, en vertu de l'article 1^{er}, B, 1^o, restrictions auxquelles nous avons déjà fait allusion et qui n'ont été prévues que dans la préoccupation de ne pas faire signer par les États un blanc-seing pour l'avenir¹²⁵. Force est de reconnaître, cependant, que les termes de cette définition s'appliquent encore à merveille à tous les réfugiés politiques qui le sont devenus par suite d'événements survenus après la date du 1^{er} janvier 1951... Si cette formulation n'a donc rien perdu de son actualité, il faut en déduire, d'une part, la nécessité d'amender le texte international en faisant disparaître les limitations qu'elle comporte¹²⁶ mais aussi — et celle-ci concerne directement l'objet de notre étude — celle d'adapter

¹²⁴ Cette définition reprend, elle-même, à peu de choses près, les termes de celle que donne le Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (qui date du 14 décembre 1950) mais prévoit un cas de persécution que celui-ci n'a pas prévu : l'appartenance à un certain groupe social. Relevons encore qu'aux mots « du fait de cette crainte » et « en raison de ladite crainte », le Statut ajoutait les mots « ou pour des raisons autres que de convenance personnelle ». Soulignons que la compétence du Haut Commissaire s'exerce aussi à l'égard des réfugiés qui ne le sont devenus qu'à la suite d'événements survenus après le 1^{er} janvier 1951.

¹²⁵ Pour remédier, dans une certaine mesure, aux restrictions regrettables que ces limitations entraînent, la Conférence des plénipotentiaires des Nations Unies sur le statut des réfugiés et des apatrides a adopté, en même temps que la Convention, une Recommandation « E » dans laquelle elle exprime l'espoir que ladite Convention aura, en plus de sa portée contractuelle, valeur d'exemple et qu'elle incitera les États à accorder le traitement prévu par la Convention aux réfugiés qui ne seraient pas couverts par ses dispositions.

¹²⁶ Notons à cet égard que les travaux du *Colloque sur les aspects juridiques des problèmes relatifs aux réfugiés*, organisé par la Dotation Carnegie, qui s'est tenu du 21 au 28 avril 1965 à Bellagio, ont conclu à la nécessité de supprimer, par un protocole, la date limite prévue par la Convention ainsi que la possibilité offerte aux États de limiter l'application de la Convention aux seuls États d'Europe (voy. Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, 13^e session, Doc. A/AL.96/Inf.40, 5 mai 1965, pp. 3-4).

aussi parfaitement que possible le droit interne des Etats aux termes de cette définition, sans limitation de temps¹²⁷. C'est ce qu'a fait le législateur belge, le 30 avril 1964. C'est ce que devrait faire le Constituant belge, demain, en considération du caractère fondamental du droit d'asile¹²⁸.

2. Place dans la Constitution belge d'un article consacrant le droit d'asile

Une fois convaincu de la nécessité de consacrer le droit d'asile dans la Constitution, on est conduit à se demander si c'est en complétant en ce sens l'article 128, au titre VI (*Dispositions générales*), qu'il serait le plus judicieux de le faire¹²⁹.

La Constitution belge garantit, à son titre II, un certain nombre de droits de l'homme. Si l'on situe le droit d'asile dans le cadre de la protection des droits de l'homme, il serait, de prime-abord, plus logique d'en prévoir la sauvegarde sous le titre II que sous le titre VI¹³⁰. Il convient cependant de ne pas perdre de vue que le titre II de la Constitution est intitulé *Des Belges et de leurs droits* et qu'il n'y est pas question des droits de l'homme comme tels. Certes, il ne manque pas de juristes pour affirmer qu'à ce point de vue l'étranger doit être placé sur le même pied que le regnicole¹³¹ car « ces droits sont envisagés comme des droits de l'homme, dont tout Belge peut jouir, non parce que Belge, mais parce que homme; l'étranger peut donc les revendiquer »¹³².

¹²⁷ Ce n'est qu'alors que se trouvera comblé le vœu exprimé dans la Recommandation « E »...

¹²⁸ Il convient de souligner que la question s'est posée, de la conformité du titre II de la Constitution avec la Convention européenne des droits de l'homme, à propos de droits « qui ne sont qu'implicitement ou sommairement indiqués dans notre Constitution » (WIGNY, P., *Propos constitutionnels*, Bruxelles (Bruylant), 1963, p. 164). Voy. sur ce problème : WIGNY, P., *ibidem*, pp. 164-166 et l'avis rendu par la Section de législation du Conseil d'Etat, le 10 juillet 1952 (*D.P.*, Sénat, 1952-1953, n° 279, séance du 6 mai 1953, Exposé des motifs, p. 36). La question de la conformité du pacte fondamental avec les textes internationaux qui ont explicitement ou implicitement reconnu le droit d'asile, se pose d'autant plus qu'elle se pose à l'égard d'un droit que la Constitution ne prévoit même pas implicitement...

¹²⁹ Sur la portée de l'article 128 de la Constitution. voy. *supra*, pp. 7 à 9 incluse.

¹³⁰ Observons à cet égard qu'aussi bien dans la Constitution allemande que dans les Constitutions française et italienne, le droit d'asile, énoncé comme un droit fondamental, figure parmi d'autres droits fondamentaux.

¹³¹ Voy. COOSEMANS, Me., *op. cit.*, p. 29. Dans le même sens : VAN DAMME, J., « L'harmonisation du droit d'établissement dans les différents groupes régionaux d'Etats » in *Rapports généraux au VI^e Congrès international de droit comparé*, Bruxelles (Bruylant), 1964, p. 342, et WIGNY, P., *op. cit.*, p. 72 et pp. 263-265.

¹³² GILISSEN, J., « Le statut des étrangers en Belgique du XII^e siècle », *L'étranger*, Recueils de la Société Jean Bodin, t. X, 2^e partie, Bruxelles (Libr. encycl.), 1958, p. 317 et, à la même page, la note 1. Certains auteurs, qui soulignent l'emploi fait du mot « nul » dans la plupart des articles figurant au Titre II, en déduisent le caractère d'absolue généralité de ces dispositions. Voy. par exemple VAN DER ELST, R., *Cours de droit international privé*, (Presses universitaires de Bruxelles), 1962, p. 20.

Mais les mêmes auteurs, et d'autres¹³⁸, ne laissent pas d'observer que certains de ces droits sont expressément accordés aux Belges : le droit de réunion (article 19) et le droit d'association (article 20)^{134 135}.

Enfin, en vertu de l'article 128 *in fine* lui-même, des restrictions aux libertés fondamentales des étrangers peuvent être prises par le législateur¹³⁶. Celles-ci se justifient dans la mesure où « tout étranger n'a pas nécessairement atteint (...) la maturité politique du Belge »¹³⁷ et où, sur certains plans, « l'on ne peut faire la même confiance aux étrangers »¹³⁸ qu'aux nationaux.

C'est ainsi que la liberté individuelle, elle-même, fait l'objet de restrictions en vertu de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers¹³⁹. Et ce n'est donc qu'en principe que l'étranger jouira, au même titre que le Belge, de la liberté individuelle, de l'inviolabilité du domicile, des garanties accordées en matière d'expropriation, de la protection contre la confiscation des biens, de la liberté de presse, de la liberté d'enseignement, de la liberté des cultes et de la protection judiciaire¹⁴⁰ ... C'est ce que la jurisprudence, elle aussi, a été amenée à rappeler, à plus d'une reprise¹⁴¹.

¹³⁸ Voy. ERRERA, P., *Traité de droit public belge*, Paris (Girard et Brière), 1916, p. 40; GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *La sécurité de l'Etat et les libertés individuelles ...*, *loc. cit.*, p. 344; GILISSEN, J., *loc. cit.*, p. 317; WIGNY, P., *Droit constitutionnel...*, *op. cit.*, p. 265.

¹³⁴ M. O. Orban estime cependant que même les étrangers jouissent de ces droits (*Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. III, 1911, pp. 158-163) et M. P. Lavalleye, qu'ils disposent du droit d'association (*loc. cit.*, p. 29).

¹³⁵ Il n'est pas sans intérêt, à cet égard, d'attirer l'attention sur le fait qu'en vertu de l'article 4 de la loi du 26 juin 1953 portant approbation de la Convention internationale relative au statut des Réfugiés du 28 juillet 1951 (*Moniteur belge* du 4 octobre 1953, p. 6262), la Belgique a fait une réserve à propos de l'application en Belgique de l'article 15 de la Convention d'où il ressort que « les réfugiés résidant régulièrement sur le territoire belge jouiront, en matière de droit d'association, du régime accordé aux étrangers en général. »

¹³⁶ ERRERA (*op. cit.*, p. 40) et WIGNY (*op. cit.*, p. 72) soulignent que peu de lois en Belgique établissent des différences entre étrangers et nationaux. Il n'en est pas moins vrai, ainsi que le souligne M. Gilissen, que jamais ceux-là n'ont joui des mêmes droits publics que ceux-ci (*loc. cit.*, p. 331). Voy. aussi *Novelles*, Lois politiques et administratives, II, *La Constitution*, n°s 200, 235, 256, 308, 325, 352, 370.

¹³⁷ GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *La sécurité de l'Etat et les libertés individuelles*, *loc. cit.*, p. 344.

¹³⁸ WIGNY, P., *op. cit.*, p. 263.

¹³⁹ Voy. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., *La sécurité de l'Etat et les libertés individuelles...*, *loc. cit.*, pp. 344-345.

¹⁴⁰ Voy. VAN DAMME, J., *loc. cit.*, p. 341, et MARCHAL, A. et JASPAR, J.P., *Droit criminel*, *Traité théorique et pratique*, t. II, p. 829, n° 2576.

¹⁴¹ Voy. par exemple deux décisions du Conseil d'Etat par lesquelles ont été déclarées conformes à l'article 128 de la Constitution des restrictions à la liberté des cultes (décision du 29 janvier 1954, *Holmes contre Etat belge*, *Ministre de la Justice*, *Pas.*, 1955, IV, pp. 42-45) et aux libertés d'opinion et d'association (décision du 14 juillet 1954, *Groesz contre Etat belge*, *Ministre de la Justice*, *Pas.*, 1955, IV, p. 153). Voy. encore une décision du 24 mars 1961 (*Arr. et Avis*, p. 293, *R.J.D.A.*, p. 262).

Ces restrictions se justifient même à l'égard des réfugiés politiques — cette catégorie privilégiée d'étrangers — dans la mesure où il convient de restreindre par exemple leur activité politique sur le territoire national, activité qu'ils seraient susceptibles d'exercer en usant (et en abusant) des libertés démocratiques qui leur sont reconnues¹⁴² ou de restreindre leur activité lorsque la situation économique du pays l'impose.

Elles ne pourront jamais être utilisées en vue de porter atteinte au standard minimum imposé par le droit international, en général, la Convention de Genève de 1951 et la Convention européenne des droits de l'homme en particulier.

Comme le droit d'asile n'est, par essence, reconnu qu'à une catégorie bien déterminée de bénéficiaires : les réfugiés politiques, au sens large, et que les droits de l'homme qu'énumère le Titre II le sont, d'une manière générale, à tous les Belges et aux étrangers sous réserve des exceptions légales, il se justifie davantage de compléter l'actuel article 128 de la Constitution par un alinéa relatif au droit d'asile que de consacrer celui-ci, par une disposition nouvelle, sous le Titre II. La solution contraire nécessiterait, par ailleurs, que l'on modifiât l'intitulé du Titre II et que, pour des raisons de clarté, l'on y transférât l'actuel article 128.

3. Tentative de formulation

S'il est bien des façons de proclamer le droit d'asile, il en est beaucoup moins de le reconnaître et de le garantir. Dire que « la Belgique est terre d'asile », c'est émettre une déclaration d'intention tout à fait superflue. On pourrait se contenter de dire que « la Belgique reconnaît le droit d'asile » : pareille disposition ne serait pas dénuée de toute portée juridique et aurait l'avantage de pouvoir s'adapter à toute évolution quelconque de ce droit. Il nous paraît, cependant, que le souci de la « permanence » du texte constitutionnel ne doit pas devenir une hantise et un carcan. Et nous penchons pour une rédaction qui, plus précise, garantisse un standard minimum auquel il ne soit plus possible de porter atteinte dans la loi.

A titre indicatif, on pourrait suggérer une formule telle que celle-ci :

« Tout étranger qui vient d'un pays où il craint, avec raison, d'être poursuivi pour un délit politique ou bien d'être persécuté pour des motifs politiques (ou philosophiques), ou du fait de son appartenance à un certain groupe social, de sa race, de sa religion ou de sa nationalité et qui ne peut ou, en raison de cette crainte, ne veut y retourner, jouit en Belgique du droit d'asile. Les exceptions sont établies par la loi ».

Le droit d'asile serait ainsi reconnu aux délinquants politiques ainsi qu'à toutes les personnes que visent — à peu de choses près — les critères établis

¹⁴² Comparez avec l'article 16 de la Convention européenne des droits de l'homme.

par la Convention de Genève de 1951. C'est de ce texte, en effet, qu'il convient, estimons-nous, de s'inspirer. La définition qu'il met en œuvre a été, depuis près de quinze ans, appliquée, dans maints pays, à un très grand nombre de cas d'espèce et, cela, à une époque où le problème des réfugiés a atteint une ampleur et une intensité particulières. C'est assez dire qu'il a fait ses preuves. Le législateur belge s'en est encore, tout récemment, inspiré. Et les conclusions du Colloque de Bellagio d'avril 1965 tendent à prouver que la Convention — et donc la définition qu'elle comporte — a si peu vieilli qu'il y aurait lieu de la rendre applicable aux réfugiés qu'elle ne protège pas encore. Il ne faut pas craindre, dès lors, qu'elle soit appelée à se démoder d'ici peu¹⁴³. Tout au plus peut-on, ainsi que l'a fait le législateur belge, en 1964, ne pas spécifier le pays de provenance du réfugié afin de protéger également les réfugiés qui ne viennent pas du pays de leur nationalité ni, lorsqu'ils sont apatrides, du pays de leur résidence habituelle. Peut-être peut-on, aussi, substituer au critère d'« opinions politiques » celui, plus général, de « motifs politiques », afin de recouvrir certains cas de persécutions politiques qui s'exercent indépendamment même des opinions de ceux qu'elles visent¹⁴⁴. On peut encore proposer qu'à côté des motifs politiques soient pris aussi en considération les motifs philosophiques ou idéologiques.

Enfin, c'est parce qu'elles ne décrivent pas les contours du droit d'asile que la plupart des constitutions qui le consacrent ne parlent pas des exceptions qui doivent le limiter. Une définition précise du droit rend cette mention nécessaire. Par « exceptions », il faut entendre essentiellement les raisons impérieuses d'ordre politique ou économique et de sécurité qui pourraient rendre indispensables certaines restrictions dans l'application du droit.

V. CONCLUSIONS

« Le droit d'asile, tout d'abord droit de l'individu fondé sur le respect d'une idée religieuse a (...) évolué pour apparaître surtout comme prérogative de l'Etat, le droit de l'Etat en l'occurrence primant toujours celui de l'individu. Il tend aujourd'hui à redevenir un droit de l'individu s'imposant, en tant que tel, au nom du respect dû aux libertés fondamentales de l'homme »¹⁴⁵.

A considérer même qu'on ne puisse parler encore que d'une « tendance », il s'agit précisément de l'affirmer et de la promouvoir¹⁴⁶. Ainsi le droit d'asile méritera enfin son nom.

¹⁴³ Voy. dans ce sens SARRAUTE, R. et TAGER, P., *loc. cit.*, p. 252.

¹⁴⁴ C'eût été le cas, par exemple, des malades et débiles mentaux persécutés sous le III^e Reich non pour leurs opinions, mais pour des *raisons* politiques.

¹⁴⁵ COURSIER, H., *loc. cit.*, p. 917.

¹⁴⁶ Voy. dans ce sens GINESY, R., *op. cit.*, pp. 5, 174 et 180 ainsi que NATHAN-CHAPOTOR, R., *op. cit.*, p. 222.

Le problème de l'asile s'est toujours posé. Il ne s'est jamais posé comme il se pose aujourd'hui. « Nous pouvons tous devenir un jour des réfugiés (...), victimes des circonstances les plus imprévues, tout comme les malheureux qui le sont aujourd'hui »¹⁴⁷. Puisse cette considération relativement égoïste pousser au moins les Etats à se sentir étroitement solidaires des réfugiés qu'ils sont appelés à recueillir.

En 1946, déjà, devant la troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, M. Fernand Dehousse, délégué de la Belgique, affirmait avec force la conception que l'Etat qu'il représentait se faisait du droit d'asile : « Nous croyons qu'il existe des valeurs humaines supérieures aux époques, aux régimes et aux gouvernements. Les régimes passent, le pays dure. Il n'y a pas de lien indissoluble entre l'homme et l'Etat, l'homme ne peut être rivé à l'Etat »¹⁴⁸.

« Outlaws internationaux »¹⁴⁹, « hommes marginaux »¹⁵⁰, « internationalement faibles »¹⁵¹, parias des nations, les réfugiés — quel que soit le nom qu'on leur donne — requièrent du droit de chaque Etat des garanties au moins égales à celles que le droit de la Communauté des Etats leur reconnaît. Quant aux délinquants politiques, ils ne peuvent courir le risque d'être livrés à une justice partielle et revancharde.

Ainsi que l'a excellemment formulé M. L. Blom-Cooper : « Le traitement qu'un pays réserve à un étranger vivant sur son sol est l'un des moyens les plus sûrs d'apprécier son degré de civilisation »¹⁵². Dans le monde bouleversé qui est le nôtre, ce degré de civilisation, la Constitution belge se doit d'en porter témoignage pour le présent et d'en faire un engagement pour l'avenir.

¹⁴⁷ HANSSON, M., *op. cit.*, p. 6.

¹⁴⁸ *Doc. E/Réf./1*, p. 18, col. I. Un point de vue analogue est défendu par P.M. CARJEU, « Simples remarques à propos de la déclaration des Nations Unies sur les droits et devoirs des Etats », *R.G.D.I.P.*, 1959, p. 700.

¹⁴⁹ Selon la formule de M. Charles DE VISSCHER, *op. cit.*, p. 227.

¹⁵⁰ Selon l'expression de M. G. LANGROD, *loc. cit.*, p. 276.

¹⁵¹ Selon le mot de M^{11e} J. ROCHETTE, *loc. cit.*, p. 151.

¹⁵² *Loc. cit.*, p. 144.