

OPINION DISSIDENTE DE BADAWI PACHA

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

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

* * *

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

(Signé) BADAWI PACHA.