

1989

Quelques Questions Juridiques a L'egard des "Boat People" en Tant que Refugies Politiques

Sompong Sucharitkul

Golden Gate University School of Law, ssucharitkul@ggu.edu

Follow this and additional works at: <http://digitalcommons.law.ggu.edu/pubs>

 Part of the [International Law Commons](#)

Recommended Citation

32 *Annuaire Francais de Droit International* 1 (1989).

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty Scholarship at GGU Law Digital Commons. It has been accepted for inclusion in Publications by an authorized administrator of GGU Law Digital Commons. For more information, please contact jfischer@ggu.edu.

QUELQUES QUESTIONS JURIDIQUES A L'ÉGARD DES «BOAT PEOPLE» EN TANT QUE RÉFUGIÉS POLITIQUES

SOMPONG SUCHARITKUL *

A l'heure actuelle, peu de problèmes internationaux apparaissent plus urgents et en même temps plus controversés que ceux concernant le sort des «Boat People». L'histoire ainsi que l'avenir des «Boat People» posent plusieurs problèmes fondamentaux auxquels le monde «libre» en particulier n'arrive pas jusqu'ici à trouver des solutions efficaces et satisfaisantes. Les questions que soulèvent les «Boat People» sont nombreuses et comprennent de multiples aspects de la vie humaine ainsi que des relations intergouvernementales. Les sociologues et les politologues ne sont pas toujours d'accord quant à l'origine ou à la manière de trancher tout problème qui se présente.

Cette note est consacrée uniquement à quelques questions juridiques à l'égard de ces malheureux «Boat People» qui n'ont pas cessé d'attirer l'attention du monde entier.

Avant d'aborder le problème de base concernant le statut des «Boat People» en tant que réfugiés politiques, il semble utile de passer en revue quelques considérations générales relatives au phénomène actuel conduisant à l'exode des réfugiés politiques dans la région ou sous-région de l'Asie du Sud-Est du point de vue d'un Etat de premier refuge, à savoir la Thaïlande ainsi que d'autres Etats membres de l'ANASE (Association des Nations de l'Asie du Sud-Est, autrement connue sous le nom de «ASEAN») comme d'ailleurs d'autres pays qui entourent des Etats de l'Indochine antérieurement française.

Quelques problèmes définitionnels

«Boat People» : Une question préliminaire est celle de l'emploi du terme «Boat People». Que signifient-ils ces mots anglais «Boat People», dont l'équivalent n'existe pas en langue française ni dans d'autres langues ? L'expression «Boat People», d'après l'usage contemporain, entend les habitants ou ressortissants de nationalité vietnamienne qui se sont enfuits de leur pays natal, le Vietnam, depuis l'année 1975, date de la chute de Saïgon (actuellement Hochiminhville) et l'éventuelle réunification du Vietnam. Ces réfugiés maritimes par voie soit d'un bateau ou soit d'un navire flottant provenant d'une côte vietnamienne à destination imprévue, incertaine ou mal indiquée, font partie d'une classe à part de réfugiés politiques ou de personnes cherchant l'asile politique hors de leur propre pays.

Fellow de WIAS

* Somporn SUCHARITKUL *Chercheur Professeur à Leiden, Leiden, Belgique 1970*

«*Réfugiés politiques*» : Certes la définition des «*réfugiés politiques*» d'après l'usage international ou conventionnel (1) ne couvre pas ~~pas~~ exactement le cas spécifique des «*Boat People*», qui devraient être considérés comme «*réfugiés sui generis*». Leur motivation pourrait être essentiellement politique ou idéologique à base strictement politique, sociale, culturelle ou même économique. Tracer une ligne de distinction entre différents motifs qui mènent à l'exil ou à l'exode ces pauvres malheureux serait une tâche extrêmement difficile et sans résultat. Car, au fond, c'est le régime existant - quel que soit - qui menace la sécurité personnelle, politique et économique d'une partie de son peuple, de ses habitants et de ses ressortissants. Une fois modifié, modernisé ou révisé, le régime que subissent ces ressortissants dits réunifiés ou vaincu mais non-convaincus, comprenant une bonne partie des minorités ethniques, plus particulièrement chinoises ou assimilées. Ces gens peu fortunés ont formé le vœu de quitter leur terre natale à la recherche d'un monde «libre» où la vie quotidienne serait moins menacée. Chaque membre de ces «*Boat People*» a tout sacrifié et tout perdu, étant dépourvu de tous ses biens mobiliers et immobiliers, afin de se procurer une mince chance de survivre malgré le péril et la cruauté de la mer, à travers laquelle son bateau en bois, mal construit et peu navigable, risque de ne point découvrir aucune terre du monde tant recherché.

Réfugiés de la Péninsule d'Or : les Vietnamiens : A la différence des réfugiés mieux connus dans la sous-région de la Péninsule ou de la Presqu'île d'Or, autrement dits la Péninsule de la Malaisie et la Presqu'île de l'Indochine, y compris les différents tributs et ressortissants laotiens, birmans et khmèrs, les «*Boat people*» sont vietnamiens. D'autre part, ces «*Boat people*» ne devraient se confondre avec les diverses vagues de réfugiés indochinois depuis 1949 et après Dien Bien Phu en 1954, qui avaient parcouru tout le Laos à pied et franchi le Mékong, fleuve international et frontière lao-thaï, pour se rendre en Thaïlande comme pays de premier refuge. Ces réfugiés ou bien ces personnes ainsi dispersées (*displaced persons*) sont arrivées en Thaïlande de presque toutes les directions. Il est bien difficile d'estimer le nombre précis de tous ces réfugiés qui ont trouvé leur lieu de refuge temporaire en Thaïlande. On peut compter en totalité sur plus d'un million de tels réfugiés de toutes sortes. Le fardeau le plus lourd repose sur le gouvernement de l'Etat de réception, même si ces «*personnes dispersées*» ne répondent pas complètement à la définition conventionnelle de «*réfugiés politiques*» et se présentent plutôt comme des «*immigrants illégaux*» (*illegal entrants*).

*Le principe de non-refoulement
et la prohibition du renvoi forcé*

L'opinion mondiale avec une tendance humanitaire oblige la Thaïlande de ne pas fermer la frontière et d'adopter la politique ou la pratique du non-refoulement de tous les genres de ces «*personnes dispersées*», provenant de n'importe quelle direction, motivées par n'importe quelle raison. Les consi-

* Sompong SCHARITKUL Cleveringa Professeur à Leiden, Leiden, le 12 janvier 1990
(1) Convention de Genève relative au Statut des Réfugiés, 28 juillet 1951, 189 RTNU 150 (92 Etats parties), et le Protocole de 1967 relatif au Statut des Réfugiés, 606 RTNU 267 (90 Etats parties).

Fellows de
NIAS.

dérations humanitaires sont généralement applicables. Le traitement réservé à chaque catégorie de ces «personnes dispersées» pourrait et devrait varier selon leur pays d'origine. Un principe tenu comme acquis est nettement celui de non-refoulement.

Le principe de non-refoulement tend à renforcer un autre principe fondamental. L'Etat limitrophe de par des considérations humanitaires est tenu à laisser entrer les réfugiés politiques et à ne pas refouler ces «personnes dispersées» ou empêcher leur entrée dans son territoire. A plus forte raison il est prohibé à l'Etat plus éloigné de renvoyer ou de retourner ces réfugiés ou «personnes dispersées» dans leur pays d'origine, outre mer ou non-limitrophe.

Le non-refoulement est sensé être essentiel à la sauvegarde des droits de l'individu cherchant l'asile territorial hors de son pays natal, à travers le territoire d'un pays voisin. Le renvoi de tels réfugiés par un troisième pays non-limitrophe où ils se trouvent éventuellement réfugiés est clairement défendu, à moins que l'individu concerné exprime de son gré et de manière non-équivoque son désir de rentrer ou d'être ainsi transporté dans son pays d'origine, sans aucune contrainte de corps ni d'esprit de la part des autorités du lieu de refuge. Or, il est difficile de concevoir des cas concrets où de tels réfugiés décident après réflexion de changer d'avis et de retourner volontairement chez eux. Cela peut se passer après un laps de temps, compte-tenu des changements survenus au pays d'origine, qui pourraient se dérouler par suite d'une évolution structurale du régime au pouvoir ou des modifications radicales de la politique ou de la structure économique du pays.

Seul le consentement de l'individu à une telle issue peut légitimer ou autoriser son renvoi ou son retour. Une condition préalable au renvoi est remplie par vérification de sa volonté et par l'absence de l'emploi d'aucune mesure de contrainte. Cette prohibition du renvoi n'empêche pas l'envoi du réfugié vers un troisième pays, qui ne constitue ni son pays d'origine ni de résidence, mais qui est disposé à le recueillir.

Une mise au point sur le droit d'asile

Du point de vue de l'Etat de réception, un problème liminaire se pose s'agissant du droit d'asile. On se demande à cet égard s'il existe un droit de l'individu à l'asile territorial. Une telle proposition reposerait sur l'existence du devoir de la part de l'Etat hôte d'accorder l'asile à quiconque est qualifié comme titulaire n'a aucun devoir, ni aucune obligation, de concéder l'asile à personne. L'octroi de l'asile territorial reste entièrement à la discrétion absolue du pays hôte, qui est libre d'accorder ou de refuser l'asile pour n'importe quelle raison, sans qu'il leur soit nécessaire de motiver sa décision. Le droit d'asile, proprement dit, est donc un droit appartenant exclusivement à l'Etat de réception. En réalité, il s'agit d'un droit de l'Etat d'accorder l'asile à l'individu et non pas d'un droit de l'individu à l'asile. Il est vrai de constater d'ailleurs que l'individu est toujours libre, et pour autant qu'il a le droit de demander l'asile et ~~de~~ d'adresser sa demande à n'importe quel Etat étranger où il se trouve après avoir franchi la frontière de son pays d'origine.

Les obligations de l'Etat de premier refuge

Si l'Etat territorial est réputé être tout-à-fait libre d'accorder ou de refuser l'asile à l'individu étranger cherchant sa protection, il est également vrai que pour être accordé, l'asile entraîne toute une série de conditions à remplir, soit par l'Etat de réception, soit, l'individu doté du statut de «réfugié politique». Même avant d'accorder l'asile territorial et sans reconnaître le statut de l'individu comme réfugié politique, par application du principe de non-refoulement précité, l'Etat territorial agissant comme pays de premier refuge est déjà lié par quelques obligations qui lui incombent. p. 22

Le réfugié est obligé de respecter le droit interne de l'Etat de premier refuge auquel il est incontestablement assujéti, y compris l'obligation de non-ingérence ou de non-immixtion dans les affaires intérieures de cet Etat, en tendant à porter atteinte à la sécurité ou à la stabilité de son pays d'origine, ainsi qu'en procédant à des interventions ou immixtions dans les affaires intérieures de son propre pays.

Cette dernière interdiction est renforcée par l'obligation de l'Etat de premier refuge de surveiller et de veiller à ce que le réfugié s'abstienne de tout acte destiné à rompre, saper ou miner la sécurité nationale et l'intégrité territoriale du pays d'origine, notamment non-tolérance des activités scessionnistes ou insurrectionnelles de tel réfugié sur le territoire du pays hôte. L'octroi de l'asile à un réfugié politique comporte pour l'Etat de réception une obligation non seulement de vigilance ou de comportement mais aussi, comme exige la plupart des Etats d'origine, une obligation de non-ingérence comme obligation de résultat ou de garantie. La lourdeur de telles obligations a mené l'Etat de premier refuge se situant à côté de l'Etat d'origine à beaucoup de circonstances avant de prendre une position définitive en réponse à une demande d'asile comme réfugié politique.

Etant donné ces conditions exigées pour l'octroi de l'asile politique, très peu d'Etats semblent disposés à accueillir volontiers des réfugiés politiques même à titre provisoire. Ce qui rend la situation encore plus difficile, c'est la pratique de non-refoulement, qui sert à empêcher le renvoi direct des réfugiés dans leur pays d'origine, quelle que soit la disposition de l'Etat territorial.

En outre, l'Etat d'origine reproche fréquemment à l'Etat voisin d'avoir persuadé ses ressortissants de quitter leur pays de résidence. Ce reproche nous apparaît absurde, car nul Etat avoisinant n'aura envie d'attirer l'entrée des personnes dispersées, ou réfugiés, quel que soit le motif de leur refuge. Les réfugiés ne peuvent guère se comparer à des immigrants que tous les pays souhaitent recueillir.

Les principes du bon-voisinage militent en faveur de la non-intervention, ce qui empêche un Etat voisin de déployer des efforts pour encourager le départ des ressortissants de l'Etat d'origine. Cela ne veut pas dire que les conditions de vie plus favorables de l'autre côté de la frontière constituent des mesures illicites. Si les conditions économiques d'un pays sont moins bonnes que celles de l'Etat voisin, ce n'est point la faute de ce dernier. Il incombe, au contraire, à l'Etat dont les conditions économiques sont inférieures d'essayer d'améliorer sa structure économique et non point de reprocher à ses voisins la supériorité de leurs conditions de vie. 11

Une autre condition que l'Etat d'origine a quelque fois requise de l'Etat voisin de réception est inspirée par des considérations de bon voisinage. Si l'Etat avoisinant accorde l'asile à des réfugiés politiques provenant des pays voisins, il lui a été parfois demandé de garder ces réfugiés bien à l'intérieur du pays de refuge, c'est-à-dire de ne pas les laisser s'approcher de la zone frontalière à moins que ces réfugiés ne soient rentrés sans autorisation ni préavis aucun. Le principe de coopération entre Etats voisins exige que tels réfugiés politiques s'éloignent des zones limitrophes autant que possible. Une distance d'une centaine de kilomètres est censée souhaitable pour les réfugiés indochinois ou birman en Thaïlande, ce qui semblerait impraticable dans un pays de superficie peu élevée comme, par exemple, la République de Singapour qui se trouve d'ailleurs bien loin des territoires dits sensibilisés, séparée de la Thaïlande par la Thaïlande et la Malaysia ainsi que par mer par le Golfe de Siam.

Les obligations de l'Etat d'origine

Se basant sur l'expérience de la Thaïlande, on se demande s'il y a lieu de charger de quelques obligations l'Etat d'origine des réfugiés. Une question primordial qui se pose est celle de savoir s'il existe une quelconque obligation à l'Etat d'origine, par exemple, de garder ses ressortissants et ses habitants dans les limites de ses frontières nationales pour éviter à un autre Etat les embarras de ces réfugiés verra la possibilité pour un Etat d'origine que ses voisins lui reproche la fuite de ses habitants. L'histoire nous a enseigné le contraire. Ainsi la Chine a construit des grandes murailles de milliers de kilomètres de distance dont l'objet n'a jamais été de prévenir la sortie de son peuple mais de lui offrir l'abri contre des ennemis barbares du dehors qui avaient envie d'envahir l'Empire Céleste. On a vu récemment en sens inverse l'exemple d'un régime qui a bâti un mur à travers Berlin, non pas pour prévenir les envahisseur de l'extérieur, ni pour protéger ses habitants mais pour enfermer ses propres ressortissants tout en interdisant leur départ. L'Etat moderne est obligé par les principes de droit humanitaire et par son respect des droits de l'homme, surtout la liberté du mouvement, de laisser ouvertes ses frontières nationales pour assurer les libres entrées et sorties de ses propres ressortissants.

On a souvent parlé de rideau de fer ou de rideau de bambou au cours de la guerre froide qui a l'air d'avoir disparu pour de bon. Et nous nous trouvons ainsi à l'ère de liberté illimitée de mouvement, presque sans frontière. Les frontières nationales ne devraient présenter non plus d'obstacles aux télécommunications ou aux transports transnationaux. Elles ne servent que pour faciliter les gestions transnationales.

Cependant, l'Etat d'origine est tenu à respecter la sécurité et le bien-être de ses propres ressortissants et à s'abstenir de tout acte tendant à menacer la vie ou la survie de ses habitants. L'Etat doit cesser ses persécutions des minorités ethniques, sociales ou culturelles, qui composent son peuple.

Toute puissance est faible à moins d'être unie. Toute solution aux problèmes que soulèvent les réfugiés politiques est nulle et non avenue à moins que les causes de ces problèmes ne soient tranchées et corrigées. Une meilleure solution du problème de base pour les «Boat People» est celle qui tend à éliminer le problème à sa source même, en en tarissant la cause et non

pas seulement en cherchant à en atténuer les conséquences nuisibles et préjudiciables. Il ne suffit pas de réparer les préjudices subis. Mieux vaut prévenir que guérir. Cet adage apparaît approprié pour quiconque analyse sérieusement le problème.

*La déportation forcée du premier groupe
des «Boat People»*

La B.B.C. annonça le 11 décembre 1989 que les autorités de Hong Kong achèveraient d'exécuter la déportation d'un groupe de 51 immigrants illicites de nationalité vietnamienne, soit les «Boat People», comprenant 26 enfants et 25 femmes, par un vol spécial partant de Hong Kong pour Hanoi, conformément à l'arrangement que venaient de conclure les gouvernements du Royaume-Uni et de la République Démocratique de Vietnam le mois précédent.

Ces nouvelles ont suscité beaucoup de souci non seulement dans les milieux parlementaires britanniques mais aussi plus particulièrement pour tout le reste des «Boat People» qui partout attendent le jugement final concernant leur statut juridique et par conséquent leur sort. Une succession de manifestations se déroulèrent dans les 17 camps et centres de détention où plusieurs parmi les «Boat People» avaient annoncé qu'ils se suicideraient en cas de déportation forcée au Vietnam.

C'était la première fois qu'une telle mission était accomplie sans le consentement exprès des réfugiés concernés. Il a été estimé que 900,000 Vietnamiens environ ont quitté le Vietnam depuis 1975. Parmi eux 500,000 ont reçu l'asile aux Etats-Unis. D'après l'accord anglo-vietnamien de novembre 1989, le Royaume-Uni vers une somme de US\$ 620 à chaque réfugié vietnamien ainsi déporté, et le Vietnamien a promis de lui accorder un traitement juste, sans lui infliger aucune punition. En principe, le Gouvernement de Vietnam n'a pas accepté le principe du retour non volontaire et a insisté sur le non-emploi de la force dans le processus du retour sous réserve de renvoyer de nouveau à Hong-Kong les vietnamiens qui opposent à leur retour.

Le Royaume-Uni a prétendu justifier sa décision de renvoyer le premier groupe de femmes et d'enfants des «Boat People» par la constatation de leur acquiescement reflété dans l'absence de résistance aux mesures de retour. Or, les circonstances de l'évacuation des ~~des~~ femmes et des enfants dans le silence de la pleine nuit, sans notification et avec de telles forces déployées méritent l'attention spéciale du monde entier. Dans ces conditions l'exécution du retour forcé eut lieu très de bonne heure, avant l'aube, comme s'il s'agissait d'une mission clandestine, illicite et non-gouvernementale.

L'argument a été présenté pour le compte du Gouvernement britannique que le retour n'aurait lieu qu'après une procédure d'enquête introduite à Hong-Kong pour séparer les réfugiés politiques des immigrants économiques, et que l'enquête s'effectuerait en présence d'un représentant du Haut Commissaire des Nations-Unis pour les Réfugiés. Cette procédure d'enquête menée par les autorités de Hong-Kong a éprouvé beaucoup de critiques de la part mêmes d'un ancien représentant du Haut Commissariat. Selon lui, le but de l'enquête doit être la vérification des réfugiés politiques plutôt que l'exclusion des immigrants économiques.

Les deux Etats qui s'opposent au renvoi forcé seraient les Etats-Unis d'Amérique et le Vietnam selon lesquels il ne peut être procédé au rapatriement que sur une base solide de la volonté des «Boat People», qu'ils soient ou non des réfugiés politiques dans le sens juridique et conventionnel du terme. L'opinion publique mondiale et notamment celle d'Europe occidentale tend à favoriser l'attitude qui apparaît commune entre les Etats-Unis et le Vietnam, de considérer l'absence de consentement comme empêchant le retour forcé.

Face à de telles objections non seulement de ces deux Etats mais aussi des milieux politiques du Royaume-Uni, le projet britannique de renvoyer tout le reste des immigrants économiques paraît suspendu. De 57,000 «Boat People» à Hong-Kong, seul 17,000 ont été jugés qualifiés pour obtention du statut de réfugiés politiques et pour autant exempts de mesures de rapatriement sans consentement. Des 40,000 «Boat People» qui restent, 5,000 sont des enfants sans parents, qui méritent un traitement particulier et favorable. Des doutes persistent en ce qui concerne le sort de 35,000 personnes environ, sort qui dépend du résultat de la procédure d'enquête.

Les réactions des Etats voisins

Parmi les «Boat People» du Vietnam, il a été estimé (2) qu'il existe dans un camp en Malaisie à Bidong 20 600 réfugiés vietnamiens et dans un camp à Phanat Nikom en Thaïlande, ainsi que dans des villages dans le Sud du pays, 13 600 «Boat People», sans compter les réfugiés politiques et les «personnes dispersées» provenant de l'Indochine. Par les «Boat People», certains ont trouvé refuge à Singapour, en Indonésie, aux Philippines, Japon et à Taiwan.

L'opinion publique en Malaisie et en Thaïlande semble encore incertaine. L'attitude de ces deux gouvernements ne semble opposée aux mesures prises par Hong-Kong pour renvoyer certains «Boat People», même sans leur consentement exprès. Cette question figurera à l'ordre du jour des six pays de l'ASEAN à leur réunion du 15 janvier 1990 à Jakarta. Il y aura lieu également une réunion à Genève avec l'assistance de délégations de certains pays de l'Ouest tels que les Etats-Unis, et du Vietnam, en présence du Haut Commissaire des Nations-Unis pour les Réfugiés.

Quel que soit le résultat de ces réunions, un critère pouvant servir de base pour une solution amiable devrait tenir bon compte des développements qui se déroulent au Vietnam ainsi qu'ailleurs dans les pays socialistes en faveur de l'adoption d'une structure de gouvernement plus démocratique. Il nous faut prendre toutes les précautions nécessaires en attendant la réalisation des changements qui viennent de démarrer partout dans le monde socialiste tout en gardant l'espoir que pour des considérations humanitaires et non discriminatoires les pays voisins où ces «Boat People» se trouvent réfugiés maintiendront le *statu quo* pour ces malheureux vietnamiens, sans effectuer leur retour forcé dès maintenant pour attendre le moment propice où ces victimes politiques de l'Asie auront la même chance que leurs contreparties en Europe orientale.

(2) Voir, par exemple, un article dans *Time International* du 25 décembre 1989, p. 18-19. *Refugee's Dashed Dreams.*

C'est avec ce geste qu'on peut former le vœu pour la survie de ces «Boat People», qui en tant qu'hommes méritent un traitement digne de leur dignité d'homme sans perdre de vue leurs souffrances et leurs sacrifices. Que la situation en Asie du Sud-Est soit normalisée le plus tôt possible pour permettre une solution plus durable aux problèmes soulevés par les réfugiés politiques dans cette partie du monde est hautement souhaitable.