

HONG KONG  
Détenue arbitraire  
des demandeurs d'asile vietnamiens

Introduction

À la fin de la guerre du Viêt-Nam et dans les années qui ont suivi, un grand nombre de Vietnamiens se sont sentis obligés de quitter leur pays pour des raisons de sécurité personnelle. Bon nombre d'entre eux avaient été proches de l'ancien gouvernement sud-vietnamien ou liés aux forces américaines pendant la guerre, et étaient persécutés par le nouveau gouvernement communiste. Celui-ci plaçait en détention sans jugement dans des « camps de rééducation » un très grand nombre de militaires et de civils proches de l'ancien gouvernement. Des milliers de personnes ont alors fui le Viêt-Nam pour se réfugier dans les pays voisins, notamment à Hong Kong.

Une nouvelle vague de départs a eu lieu en 1979 : il s'agissait essentiellement de Chinois de souche qui fuyaient le Viêt-Nam au lendemain de la guerre avec la Chine à propos des frontières. Des milliers étaient alors détenus sans jugement au Viêt-Nam. Quelque 66 000 demandeurs d'asile sont arrivés à Hong Kong au cours des sept premiers mois de 1979.

Au cours de l'été de la même année, des représentants d'un certain nombre de pays se sont réunis à Genève pour discuter de la situation des réfugiés vietnamiens. La Conférence sur les réfugiés et les personnes déplacées en Asie du Sud-Est, réunie en juillet 1979 à Genève sous les auspices des Nations unies, a décidé que les pays d'Asie du Sud-Est, y compris Hong Kong, seraient des pays de premier asile. Les réfugiés devaient y être admis et être autorisés à y demeurer en attendant d'être réinstallés de manière permanente en dehors de la région, essentiellement dans les grands pays occidentaux d'immigration.

Pendant les premières années de l'afflux de demandeurs d'asile en provenance du Viêt-Nam, tous les Vietnamiens arrivant à Hong Kong – et dans les autres pays de la région – se voyaient automatiquement accorder le statut de réfugié conformément à la politique de premier asile instaurée par la conférence réunie à Genève en 1979. Les réfugiés vietnamiens étaient hébergés dans des « centres de secours ouverts » d'où ils pouvaient sortir librement pendant la journée, entre autres pour travailler. Le nombre d'arrivants a fortement diminué à partir de 1979 : quelque 6 700 personnes sont arrivées à Hong Kong en 1980 et 8 400 environ en 1981. Le nombre de réfugiés qui bénéficiaient d'une réinstallation dans un pays tiers était alors plus important que celui des Vietnamiens arrivant à Hong Kong. Au début des années 80, le rythme des réinstallations s'est ralenti et le gouvernement de Hong Kong a, semble-t-il, commencé à craindre que le nombre des arrivées ne dépasse rapidement celui des départs et qu'un grand nombre de réfugiés ne pouvant être réinstallés dans des pays tiers, ne restent sur le territoire de Hong Kong.

Le 2 juillet 1982, le gouvernement a adopté une nouvelle politique consistant à maintenir tous les réfugiés vietnamiens dans des centres de détention fermés. L'objectif déclaré de cette mesure était

uniquement de dissuader les Vietnamiens de se réfugier à Hong Kong. Le secrétaire à la Sécurité a déclaré lors du débat en deuxième lecture sur l'amendement à la législation : « Cette initiative devrait rendre Hong Kong moins attractif pour les réfugiés. Lorsque le message parviendra au Viêt-Nam, il devrait contribuer à dissuader les gens de partir [...] Il est urgent de faire savoir au Viêt-Nam que ceux qui viennent seront accueillis dans des camps fermés. » (Débats du Conseil législatif de Hong Kong, 30 juin 1982, 1022-1024.)

Lorsque la loi a été amendée pour mettre en œuvre cette politique, le gouvernement n'a fourni aucune autre raison (il aurait notamment pu invoquer des motifs de sécurité publique) pour justifier le placement en détention de tous les réfugiés vietnamiens. Les agents du service d'immigration pouvaient déjà, aux termes de la législation alors en vigueur, imposer des conditions au séjour des réfugiés. Ils pouvaient, entre autres, leur interdire d'occuper un emploi que celui-ci soit ou non rémunéré, de créer une entreprise ou de s'y associer, et de s'insérer dans une école, une université ou tout autre établissement d'enseignement.

En juin 1988, face à une augmentation considérable du nombre des demandeurs d'asile en provenance du Viêt-Nam – selon les chiffres officiels, 18 449 Vietnamiens sont entrés à Hong Kong en 1988 contre 3 395 seulement l'année précédente – les autorités ont renoncé à accorder le statut de réfugié à tous les demandeurs d'asile vietnamiens sans exception. Une nouvelle politique a été instaurée selon laquelle ceux-ci devaient désormais être considérés comme des « immigrants illégaux » plutôt que des réfugiés à moins que ce statut ne leur ait été reconnu à l'issue d'une procédure spéciale de sélection appelée procédure de "filtrage". Les demandeurs d'asile dont la demande avait été rejetée à l'issue de cette procédure devaient rester dans des centres de détention. Ceux qui étaient considérés comme des réfugiés aux termes de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés étaient envoyés dans des « centres de préparation au départ » où ils restaient en attendant d'être réinstallés dans des pays tiers.

En 1992, les dispositions relatives à l'internement des réfugiés reconnus comme tels dans les « centres de préparation au départ » ont été abrogées. La situation de ces personnes est redevenue plus ou moins celle qui prévalait jusqu'en 1982, le couvre-feu étant toutefois imposé dans les « centres de préparation au départ » entre 19 heures et 10 heures du matin. Les personnes dont le dossier est en cours d'examen et celles dont la demande a été rejetée sont toujours détenues dans l'un des cinq centres de détention, à savoir Kai Tak, Chimawan (supérieur et inférieur), High Island, Tai Chi Chau et Whitehead. À la fin de mars 1994, quelque 26 000 Vietnamiens étaient détenus à Hong Kong. La quasi-totalité d'entre eux avaient été déboutés de leur demande d'asile, 2 500 environ étaient en instance d'appel devant la Commission de recours des réfugiés. Quelque 400 demandeurs d'asile attendaient les résultats de l'entretien de sélection au premier stade de la procédure.

Amnesty International s'oppose à l'incarcération de demandeurs d'asile à moins qu'ils n'aient été inculpés d'infractions prévues par la loi ou que les autorités ne puissent démontrer au cas par cas que la détention est nécessaire, qu'elle repose sur des bases légales et qu'elle répond à l'une des raisons précises qui peuvent légitimer au regard des normes internationales le placement en détention des demandeurs d'asile. L'Organisation demande que tous les demandeurs d'asile incarcérés soient présentés sans délai à une autorité judiciaire ou autre dont le statut et la durée du mandat offrent les garanties les plus solides possibles de compétence, d'impartialité et d'indépendance, et qui devra statuer sur le bien-fondé de leur détention et sur sa conformité avec les normes internationales.

Si la majorité des Vietnamiens détenus à Hong Kong ont été "filtrés" et sont de ce fait considérés par les autorités comme des « immigrants illégaux » plutôt que comme des réfugiés ou des demandeurs d'asile, Amnesty International n'en demeure pas moins préoccupée par les motifs ayant conduit à leur incarcération. L'Organisation n'intervient généralement pas pour protester contre la détention de personnes incarcérées du fait de leur statut d'immigrants, mais elle ne peut rester indifférente dans ce cas précis car tous les Vietnamiens détenus à Hong Kong avaient sollicité l'asile. Bon nombre des personnes "filtrées" ne cessent en outre d'affirmer qu'elles craignent de rentrer au Viêt-Nam. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) a entrepris un réexamen du cas des demandeurs d'asile déboutés : quelque 900 personnes dont la demande a été rejetée aux deux niveaux de la procédure attendent la décision du HCR. Il est important de rappeler à ce propos qu'Amnesty International a fait état à plusieurs reprises de ses doutes quant à l'équité des procédures de "filtrage" introduites en 1988. Bien que des améliorations significatives aient été apportées en 1990,

L'Organisation continue de déplorer que les demandeurs d'asile ne bénéficient pas d'une assistance juridique appropriée avant le premier entretien et qu'ils ne soient pas autorisés à comparaître personnellement devant la commission de recours instaurée pour examiner les appels. Hong Kong n'est certes pas le seul pays dans lequel les demandeurs d'asile sont incarcérés, mais le sort qui leur est systématiquement réservé est un fait notoire. Le grand nombre de demandeurs d'asile et la prolongation de la détention contribuent à faire connaître cette situation. Alors que les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile sont de plus en plus menacés dans d'autres régions du monde, il est fondamental de dénoncer les violations particulièrement flagrantes de ces droits.

La politique des autorités de Hong Kong consistant à incarcérer les demandeurs d'asile vietnamiens est contraire à un certain nombre de normes internationales. Les motifs de ces placements en détention ne sont pas légitimes au regard des normes internationales. La législation ne prévoit aucun contrôle judiciaire et aucune procédure permettant aux demandeurs d'asile de contester le bien-fondé de leur détention : la seule possibilité qui leur est offerte est de solliciter un réexamen judiciaire, ce qui ne constitue pas une véritable voie de recours. Des milliers de demandeurs d'asile vietnamiens sont donc arbitrairement détenus à Hong Kong. Placés en détention sur ordre d'un agent du service d'immigration, ils sont maintenus, souvent des années durant, dans des conditions comparables à celles d'un emprisonnement.

#### 1. Le cadre légal

L'article 13D de l'ordonnance relative à l'immigration telle qu'elle a été amendée, dispose :

« À compter du 2 juillet 1982, tout résident ou ancien résident du Viêt-Nam qui

« a) arrive à Hong Kong sans être en possession d'un document de voyage portant un visa en cours de validité et délivré par le Dirigeur ou en son nom ; et

« b) ne bénéficie pas d'une exemption aux termes de l'article 62-2

« peut, qu'il ait ou non sollicité l'autorisation de séjourner à Hong Kong, être détenu sur ordre du Dirigeur, dans le centre de détention désigné par un agent du service d'immigration dans l'attente de la décision lui accordant ou lui refusant le droit de séjourner à Hong Kong ou, en cas de refus de séjour, dans l'attente de son départ de Hong Kong. Tout enfant [de parent résident ou ancien résident du Viêt-Nam], qu'il soit ou non né à Hong Kong et qu'il ait ou non sollicité l'autorisation d'y séjourner, peut également être placé en détention à moins qu'il ne dispose d'un document de voyage portant un tel visa ou qu'il n'en soit exempté aux termes de l'article 62-2. »

L'article 13D-1-a prévoit que la détention :

« ne sera pas illégale du fait de sa durée si celle-ci est raisonnable eu égard à toutes les circonstances entourant l'incarcération, notamment :

« a) dans le cas où un individu est détenu dans l'attente d'une décision aux termes de l'article 13 A-1 lui accordant ou lui refusant l'autorisation de séjourner à Hong Kong en qualité de réfugié ;

« i) le nombre de personnes détenues en attente d'une décision aux termes de l'article 13 A-1 leur accordant ou leur refusant cette autorisation ; et

« ii) les ressources humaines et financières mobilisées pour le travail nécessaire à la prise de telles décisions. »

L'article 13D-1-b dispose :

« La détention d'un individu en vertu du présent article dans l'attente d'une décision aux termes de l'article 13A-1 lui accordant ou lui refusant l'autorisation de séjourner à Hong Kong en qualité de réfugié ne sera pas illégale au motif que d'autres individus – qui peuvent ou non être arrivés à Hong Kong après lui – et ont été détenus dans l'attente de décisions aux termes de l'article 13A-1 leur accordant ou leur refusant cette autorisation, ont obtenu une réponse dans un délai plus court que la durée de sa détention. »

Selon les documents soumis aux tribunaux par différents responsables gouvernementaux, la législation est appliquée comme suit. Lorsqu'un bateau supposé transporter des Vietnamiens pénètre dans les eaux territoriales de Hong Kong, il est intercepté par la police maritime qui procède à une perquisition. S'il est établi que les passagers sont des ressortissants vietnamiens non autorisés à entrer à Hong Kong, c'est-à-dire dépourvus de documents de voyage et d'un visa en cours de validité, la police maritime les informe du placement en détention des demandeurs d'asile vietnamiens et des procédures de "filtrage" qu'ils devront subir pour se voir reconnaître le statut de réfugié. Elle leur indique enfin qu'en cas de rejet de leur demande, ils seront détenus en attendant

leur rapatriement au Viêt-Nam. Les passagers vietnamiens doivent ensuite choisir entre poursuivre leur voyage ou être placés en détention. Dans le dernier cas, la police maritime prend contact avec un responsable du service d'immigration, lequel doit statuer sur la détention. Le directeur adjoint du service d'immigration autorise verbalement le placement en détention qui sera ensuite confirmé par écrit. Les Vietnamiens sont emmenés dans un premier centre de détention, habituellement le centre de réception de Green Island, où ils sont interrogés, généralement dans un délai de vingt-quatre heures, par des agents du service d'immigration. Un formulaire de placement en détention comportant des renseignements personnels est rempli pour chaque demandeur d'asile. Quelques jours, voire quelques semaines plus tard, en fonction du nombre d'arrivées, ils sont transférés dans l'un des centres de détention. À la connaissance d'Amnesty International, les demandeurs d'asile ne sont à aucun moment informés à ce stade de la procédure, de leur droit à bénéficier d'une assistance juridique pour contester le bien-fondé de leur placement en détention.

## 2. Les violations du droit international

La législation exposée plus haut est par bien des aspects contraire aux normes internationales, notamment aux obligations découlant des traités auxquels le Royaume-Uni est partie. Hong Kong dépend du Royaume-Uni, lequel a expressément étendu à ce territoire les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). La législation relative aux demandeurs d'asile vietnamiens constitue une violation de l'interdiction de la détention arbitraire énoncée à l'article 9 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui dispose : « Nul ne peut être arbitrairement arrêté, détenu ni exilé » et à l'article 9-1 du PIDCP qui dispose : « Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraires. Nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est pour des motifs et conformément à la procédure prévus par la loi. »

Elle viole en outre l'article 9-4 du PIDCP qui dispose : « Quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. » (Le principe 32 de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement est également pertinent à cet égard.) La législation en vigueur à Hong Kong ne permet pas aux personnes détenues d'engager sans délai une procédure en justice pour contester le bien-fondé de leur détention et être remises en liberté si celle-ci est jugée illégale.

Elle est également contraire aux principes 4 et 11 de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, car la décision du placement et du maintien en détention n'est pas soumise au contrôle d'une « autorité judiciaire ou autre ». Le principe 4 dispose : « Toute forme de détention ou d'emprisonnement et toute mesure mettant en cause les droits individuels d'une personne soumise à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement doit être décidée soit par une autorité judiciaire ou autre, soit sous son contrôle effectif. »

Le principe 11 dispose :

« 1. Une personne ne sera pas maintenue en détention sans avoir la possibilité effective de se faire entendre sans délai par une autorité judiciaire ou autre. Une personne détenue a le droit d'assurer sa propre défense ou d'être assistée d'un conseil conformément à la loi.

« 2. Le détenu et, le cas échéant, son conseil reçoivent sans délai et intégralement communication de l'ordre de détention et des raisons l'ayant motivé.

« 3. Une autorité judiciaire ou autre sera habilitée à contrôler, selon qu'il conviendra, le maintien de la détention. »

Par ailleurs, le fait de ne pas informer les demandeurs d'asile de leur droit à bénéficier de l'assistance d'un avocat lorsqu'ils sont détenus et les difficultés qu'ils rencontrent pour l'obtenir (cf. ci-après), constituent une violation des principes 17 et 18. Cela restreint encore davantage la possibilité pour les demandeurs d'asile vietnamiens de contester véritablement le bien-fondé de leur détention. Le principe 17 dispose : « Tout détenu pourra bénéficier de l'assistance d'un avocat. L'autorité compétente l'informerá de ce droit promptement après son arrestation et lui fournira des facilités raisonnables pour l'exercer. » Le principe 18 dispose : « Toute personne détenue ou emprisonnée doit être autorisée à communiquer avec son avocat et à le consulter. »

## 2.1. La détention arbitraire

Il est admis de longue date que la "détention arbitraire" n'est pas seulement l'incarcération au mépris des lois nationales. Le comité désigné par la Commission des droits de l'homme des Nations unies pour étudier la détention arbitraire a fait observer dans son rapport de 1964 (version révisée) que l'arrestation ou la détention sont arbitraires si elles interviennent en vertu des dispositions d'une loi dont l'objectif est incompatible avec le respect du droit à la liberté et à la sécurité de la personne (cf. document des Nations unies E-CN.4-826-Rev.1 intitulé Étude sur le droit de tout individu à ne pas être arrêté, détenu ou contraint à l'exil de manière arbitraire). Le Groupe de travail sur la détention arbitraire a considéré dans sa délibération n° 2 que la détention arbitraire était rendue possible « du fait de l'existence de lois qui pourraient n'être pas conformes aux normes internationales » (cf. document des Nations unies E-CN.4-1993-24, paragr. 15). Le fait que la détention des demandeurs d'asile vietnamiens soit conforme à l'ordonnance de Hong Kong relative à l'immigration ne signifie donc pas qu'elle ne peut être considérée comme une détention arbitraire.

La détention administrative pour une durée illimitée de « tout résident ou ancien résident du Viêt-Nam » qui arrive à Hong Kong sans être muni de documents valables n'est pas imposée aux demandeurs d'asile parce qu'ils pourraient représenter un risque pour la société de Hong Kong dans son ensemble. Comme nous l'avons indiqué plus haut, leur détention systématique se veut un moyen de dissuasion pour d'autres candidats au départ. Un tel argument n'est pas une raison valable pour placer des personnes en détention. La dissuasion ne fait pas partie des motifs pour lesquels des demandeurs d'asile peuvent être incarcérés et qui sont énumérés dans la Conclusion 44 du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire adoptée en 1986 lors de la 37<sup>e</sup> session de cette instance. Le Comité exécutif notait « ... avec une profonde préoccupation qu'un grand nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile dans différentes régions du monde font actuellement l'objet de détention ou de mesures restrictives similaires du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers en vue d'obtenir l'asile, dans l'attente d'une solution à leur situation ». Le Comité exécutif faisait en outre observer qu'« en cas de nécessité, on peut avoir recours à la détention, mais seulement pour des raisons prévues par la loi pour procéder à des vérifications d'identité, déterminer les éléments constitutifs de la demande de réfugié ou d'asile, traiter les cas où des réfugiés et des demandeurs d'asile ont détruit leurs documents de voyage et/ou d'identité ou se sont servis de faux documents afin d'induire en erreur les autorités de l'État dans lequel ils ont l'intention de demander asile, ou sauvegarder la sécurité nationale ou l'ordre public. »

Aucun de ces motifs internationalement reconnus en matière de détention de demandeurs d'asile ne semble s'appliquer au cas des Vietnamiens détenus à Hong Kong. Les considérations relatives à l'ordre public et à la sécurité nationale n'ont pas entraîné l'incarcération d'autres Vietnamiens : quelque 1 800 d'entre eux auxquels le statut de réfugié a été accordé et qui sont en attente de réinstallation dans un pays tiers vivent dans un camp ouvert et sont autorisés à aller et venir librement en dehors du couvre-feu nocturne. Ces réfugiés ne semblent pas représenter une menace grave aux yeux des autorités. Avant 1982, des dizaines de milliers de demandeurs d'asile vietnamiens étaient également autorisés à circuler librement sur le territoire de Hong Kong. En outre, un nombre important des personnes détenues sont des enfants – 39 p. 100 selon des estimations récentes – qui ne posent vraisemblablement aucun problème de sécurité. Toutes les difficultés administratives et pratiques résultant d'un afflux de demandeurs d'asile peuvent être réglées par d'autres mesures que le placement en détention.

Le recours à la détention au titre de mesure dissuasive est donc manifestement inacceptable au regard des normes internationales. Toute personne jouit du droit internationalement reconnu de quitter son pays pour se réfugier dans un autre. En outre, l'article 31 de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés prohibe expressément que des sanctions soient infligées aux réfugiés qui pénètrent ou séjournent dans un pays sans y être autorisés. L'incarcération des demandeurs d'asile vietnamiens n'étant pas fondée sur des motifs reconnus comme légitimes par les normes internationales, elle constitue donc une détention arbitraire contraire aux dispositions de l'article 9 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de l'article 9-1 du PIDCP.

La durée illimitée de la détention la rend également arbitraire. La Conclusion 44 du Comité exécutif citée plus haut insiste sur l'importance « de procédures équitables et rapides concernant la détermination du statut de réfugié ou pour l'octroi de l'asile, afin de protéger les réfugiés et les

demandeurs d'asile de détentions injustifiées ou indûment prolongées ». La législation en vigueur à Hong Kong dispose expressément que « les ressources humaines et financières mobilisées pour le travail nécessaire à la prise de telles décisions » ainsi que « le nombre de personnes détenues en attente d'une décision » sont des facteurs à prendre en considération pour déterminer si la période de détention est raisonnable ou non. L'argument selon lequel d'autres demandeurs d'asile en attente d'une décision ont été détenus pendant des périodes moins longues ne peut donc pas être invoqué. Amnesty International déplore l'attitude du gouvernement de Hong Kong qui, de toute évidence, ne s'efforce pas de protéger les demandeurs d'asile vietnamiens contre une détention injustifiée ou indûment prolongée. Les autorités ne considèrent pas qu'il soit prioritaire ni même pertinent de chercher à rendre sa liberté à une personne aussi vite que possible. En rejetant toute contestation du bien-fondé de la détention pour ce motif, le gouvernement de Hong Kong refuse en réalité de s'engager à limiter la durée de la détention et même d'examiner en priorité les demandes des personnes qui sont depuis longtemps en attente d'une décision.

## 2.2. L'absence de contrôle judiciaire

La preuve la plus manifeste du caractère arbitraire de la détention réside dans le fait qu'elle n'est soumise à aucun contrôle réel d'une autorité judiciaire ou autre comme le prévoient les principes 4 et 11 de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement. Cela signifie qu'aucune autorité judiciaire ou autre n'examine ou ne contrôle la décision initiale de placement en détention et n'est habilitée à examiner le bien-fondé du maintien en détention. La décision appartient exclusivement aux agents du service d'immigration agissant sous l'autorité du Directeur de l'immigration et est automatique dans la pratique.

L'« autorité du Directeur » sous laquelle est décidé le placement en détention ne constitue pas une « autre autorité » prévue par les principes 4 et 11. Selon l'Ensemble de principes, « une autorité judiciaire ou autre » s'entend « d'une autorité judiciaire ou autre habilitée par la loi dont le statut et la durée du mandat offrent les garanties les plus solides possibles de compétence, d'impartialité et d'indépendance ». Dans le cas de la législation en vigueur à Hong Kong, la détention « sous l'autorité du Directeur », lequel est défini comme « le Directeur de l'immigration, le Directeur adjoint de l'immigration et tout assistant du Directeur de l'immigration » ne répond manifestement pas aux exigences d'impartialité et d'indépendance énoncées dans l'Ensemble de principes. Le Directeur de l'immigration et ses subordonnés sont des fonctionnaires qui sont chargés d'appliquer la politique définie par le pouvoir exécutif. Leur fonction ne présente pas les garanties d'impartialité et d'indépendance requises car ils ne sont pas supposés user de leur libre arbitre, mais simplement se soumettre à la volonté des autorités. Ils ne peuvent, de par la nature de leur fonction, être considérés comme « une autorité judiciaire ou autre » au sens donné à ce terme par l'Ensemble de principes.

Par ailleurs, une fois que le placement en détention d'un demandeur d'asile vietnamien a été décidé, celui-ci ne dispose d'aucun moyen de contester le bien-fondé de cette mesure devant un tribunal, et se trouve donc privé de toutes voies de recours. L'article 9-4 du PIDCP dispose : « Quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. » La législation relative à l'immigration ne prévoit aucun mécanisme par lequel les demandeurs d'asile pourraient contester le bien-fondé de leur détention devant un tribunal et obtenir leur remise en liberté au cas où celle-ci serait illégale. Le rapporteur spécial des Nations unies sur la détention administrative a fait observer dans son rapport de 1990 adressé à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, que l'absence de voie de recours pouvait résulter d'une « exclusion implicite ». Il est dit en substance dans ce rapport que l'absence de remède, notamment le droit d'interjeter appel devant les tribunaux, résulte de l'exclusion prévue par une disposition législative spécifique, de l'exclusion implicite – aucune voie de recours n'étant prévue – ou de la suspension ou d'un retard parfois de plusieurs années après la promulgation de l'état d'urgence (cf. E-CN.4-Sub.2-1990-29). En outre, le Groupe de travail des Nations unies sur la détention arbitraire a récemment réclaté un renforcement de l'institution de l'habes corpus, voie de recours équivalente à celle prévue à l'article 9-4 du PIDCP, à titre de garantie contre la détention arbitraire (cf. E-CN.4-1993-24, paragr. 24).

Dans ces conditions, les demandeurs d'asile vietnamiens ne disposent d'aucune voie de recours

efficace. Ils ne peuvent contester le bien-fondé de leur détention qu'en engageant une procédure longue et coûteuse de révision judiciaire. Celle-ci n'est pas un droit acquis et les demandeurs d'asile doivent solliciter l'autorisation du tribunal. La demande de révision judiciaire doit en outre être introduite dans le délai de trois mois suivant la décision de placement en détention. Même si l'autorisation est accordée, la demande de révision judiciaire n'a qu'une portée limitée : en effet, le juge ne peut se prononcer que sur la question de savoir si la décision de placement en détention était « déraisonnable » au vu des circonstances. Il ne peut en aucun cas prendre en considération les motifs du placement en détention. Par ailleurs, il semble que la législation ne permet pas d'invoquer comme argument la durée de la détention alors qu'il s'agit du principal motif qui pourrait au contraire justifier une demande de révision judiciaire. Enfin, ces demandes doivent être formulées par un avocat et, comme nous l'indiquons ci-après, les demandeurs d'asile doivent surmonter un certain nombre d'obstacles avant de bénéficier d'une assistance juridique.

L'absence de voie de recours efficace est confirmée en pratique. Do Giau, un demandeur d'asile vietnamien qui s'était vu refuser le statut de réfugié à l'issue de la procédure de "filtrage", a contesté la validité de cette procédure en sollicitant une révision judiciaire auprès de la Haute Cour de Hong Kong. Cet homme a également mis en cause la validité de sa détention. Le représentant du ministère public a réclaté un jugement déclaratoire précisant que la détention des demandeurs d'asile vietnamiens était légale. Le 18 janvier 1991, le juge Mortimer a rejeté cette demande en considérant que la Haute Cour n'était pas compétente pour examiner une telle requête ni pour faire une telle déclaration. Le juge ne s'est toutefois pas prononcé sur la validité de la détention.

Dans une autre affaire concernant la révision judiciaire de la détention de Tran Quoc-cuong et de Khue The-loc, tous deux demandeurs d'asile, le juge de la Haute Cour a déclaré dans le jugement qu'il a rendu le 8 mai 1991 que le placement en détention des demandeurs d'asile vietnamiens ne relevait pas du pouvoir discrétionnaire du Directeur de l'immigration. Il a ajouté que la politique gouvernementale prévoyait clairement l'incarcération systématique de tous les demandeurs d'asile vietnamiens dès leur arrivée à Hong Kong et qu'une telle décision ne pouvait par conséquent donner lieu à aucune contestation. Le juge a fait observer que la demande formulée par les deux demandeurs d'asile « était totalement infondée et qu'elle équivalait à un abus de procédure ». En déclarant que la procédure était « totalement infondée », le juge semblait indiquer qu'il ne considérait pas opportun d'examiner le bien-fondé du maintien en détention. Pour répondre aux normes internationales minimales, la législation devrait prévoir la révision sans délai par une autorité judiciaire ou autre des décisions de placement en détention. Cette révision devrait être automatique. Il ne suffit pas de prévoir qu'une telle procédure doit être engagée par les demandeurs d'asile car, le plus souvent, ceux-ci ne connaissent pas leurs droits et ne savent pas de quelle manière ils peuvent les exercer ; il arrive aussi qu'ils hésitent à les faire valoir car ils craignent de s'opposer à l'autorité. Enfin, comme nous l'avons déjà évoqué, les demandeurs d'asile vietnamiens à Hong Kong ne bénéficiaient pas toujours de la possibilité limitée d'engager une procédure en révision judiciaire aux fins de contester la légalité de leur détention car ils rencontrent des difficultés pour obtenir l'assistance d'un avocat (cf. ci-après).

En 1990, le bien-fondé de la détention a été contesté avec succès dans l'affaire dite Pham Van Ngo et 110 autres personnes. Le juge a considéré que la détention de ces personnes était illégale car l'article 13 de l'ordonnance relative à l'immigration en vigueur à l'époque ne permettait le maintien en détention des demandeurs d'asile que pendant la procédure de sélection des réfugiés. Cette disposition n'était pas applicable à ces Vietnamiens car ils n'avaient pas initialement l'intention de pénétrer sur le territoire de Hong Kong. Le juge a ordonné leur remise en liberté. Dès leur sortie du tribunal, les 111 membres du groupe ont été à nouveau interpellés pour avoir pénétré illégalement à Hong Kong et placés en détention en attendant leur reconduite à la frontière. Dans une action en dommages et intérêts pour emprisonnement abusif liée à cette affaire, le juge a considéré que les demandeurs d'asile ne pouvaient prétendre avoir été privés de liberté et il ne leur a accordé qu'une modeste indemnité pour préjudice moral. Le gouvernement a par la suite introduit la loi de 1991 relative à l'immigration (amendement) qui modifiait l'ordonnance relative à l'immigration. La loi prévoit désormais le placement en détention de tout résident ou ancien résident du Viêt-Nam « qu'il ait ou non sollicité l'autorisation de séjourner à Hong Kong ». Le secrétaire à la Sécurité a présenté cette mesure comme étant destinée à « faire en sorte que tout Vietnamien arrivant à Hong Kong sans être muni d'un visa et contraint d'obtenir une autorisation de séjour, ne puisse échapper à la

détention en refusant simplement de se soumettre aux procédures normales d'immigration. Cette disposition supprime une lacune potentielle dont nous avons récemment pris conscience. » (Le secrétaire à la Sécurité devant le Conseil législatif à propos de la loi de 1991 relative à l'immigration [amendement], 24 avril 1991.)

### 2.3. L'assistance d'un avocat

Toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention doivent être informées au moment de leur interpellation de leur droit à bénéficier de l'assistance d'un avocat de leur choix et de communiquer librement avec celui-ci : principes 13, 17 et 18 de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement et règle 93 de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus adoptés par les Nations unies. « Le droit de la personne détenue ou emprisonnée de recevoir la visite de son avocat et de le consulter et de communiquer avec lui sans délai ni censure et en toute confiance ne peut faire l'objet d'aucune suspension ni restriction en dehors des circonstances exceptionnelles, qui seront spécifiées par la loi ou les règlements pris conformément à la loi, dans lesquelles une autorité judiciaire ou autre l'estimera indispensable pour assurer la sécurité et maintenir l'ordre. » (Principe 18-3.)

« Les pouvoirs publics prévoient des procédures efficaces et des mécanismes adéquats permettant à toute personne vivant sur leur territoire et soumise à leur juridiction, sans distinction d'aucune sorte, ni discrimination fondée sur la race, la couleur, l'origine ethnique, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou la situation économique ou autre, d'avoir effectivement et dans des conditions d'égalité accès aux services d'un avocat. » (Principe 2 des Principes de base sur le rôle du Barreau.)

Comme nous l'avons indiqué plus haut, la possibilité limitée de solliciter un examen judiciaire de la légalité de la détention dépend entièrement de l'assistance d'un avocat. Les demandeurs d'asile vietnamiens placés en détention rencontrent des difficultés pour entrer en contact avec un avocat, ce qui semble être en contradiction avec certains des garanties prévus par les normes internationales. Amnesty International a appris au début de 1991 que le département de la Sécurité qui gère les centres de détention en avait interdit l'accès à un avocat dépendant du service d'aide juridictionnelle au motif que celle-ci exerçait « une influence perturbatrice ». Cette femme n'a jamais reçu aucune notification écrite de la décision lui interdisant de rencontrer ses clients, mais des bénévoles et d'autres avocats ont affirmé avoir vu des notes affichées sur des panneaux à l'entrée des centres de détention rappelant qu'elle n'était pas autorisée à y pénétrer. Cette interdiction semble avoir été levée après que des protestations et des plaintes eurent été adressées aux autorités.

Amnesty International a également reçu des informations selon lesquelles les demandeurs d'asile rencontrent des difficultés pour entrer en contact avec un avocat car les autorités empêchent les avocats exerçant à titre privé de pénétrer librement dans les centres de détention. Ils ne peuvent rencontrer leurs clients que dans des « salles de visite » auxquelles les demandeurs d'asile n'ont accès que s'ils sont appelés ; toutes les visites des avocats doivent donc être organisées à l'avance. Les demandeurs d'asile ne peuvent téléphoner à leur avocat pour organiser une rencontre avec lui et ils sont obligés de lui écrire. Par ailleurs, les visites des avocats ne peuvent avoir lieu qu'avec un préavis de deux à quatre jours ouvrables selon les centres. L'autorisation est souvent refusée sans que des motifs valables soient invoqués. (Ces informations ont été fournies à l'Organisation par des avocats exerçant à titre privé à Hong Kong.)

Le gouvernement a justifié ces restrictions dans des courriers échangés avec des avocats exerçant à titre privé en faisant observer que les gardiens sont parfois trop occupés pour surveiller les entretiens des avocats avec leurs clients. Ce serait notamment le cas les jours où des personnalités visitent un centre de détention ou certains jours du calendrier vietnamien qui sont importants pour les demandeurs d'asile. Les autorités de Hong Kong continuent à insister sur le fait que les gardiens des centres de détention doivent surveiller les rencontres entre les demandeurs d'asile et leurs avocats – sans être toutefois en mesure d'entendre les propos échangés. Amnesty International s'est inquiétée d'apprendre que des demandeurs d'asile avaient été interrogés par les autorités à propos de leurs contacts avec des avocats. Ceux qui travaillent pour le HCR ne sont pas soumis à ces restrictions, mais ils ne s'occupent pas de la détention des demandeurs d'asile et ne déposent pas de demandes de révision judiciaire.



## Conclusion

Tout en reconnaissant que les gouvernements ont le droit de contrôler l'accès à leur territoire, Amnesty International rappelle que les mesures prises à cet effet doivent être conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme.

Les demandeurs d'asile vietnamiens à Hong Kong sont, en pratique, automatiquement placés en détention pour une durée indéterminée. Cette mesure n'est pas soumise à un véritable contrôle d'une autorité judiciaire ou autre et aucun mécanisme légal efficace ne permet aux demandeurs d'asile incarcérés de contester la légalité de leur détention. Cette situation est à maints égards contraire aux normes internationales et l'Organisation considère qu'il s'agit d'une violation de l'interdiction de la détention arbitraire énoncée aux articles 9 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, 1 Easton Street, Londres WC1X 8DJ, Royaume-Uni, sous le titre Hong Kong: Arbitrary detention of Vietnamese asylum-seekers. Seule la version anglaise fait foi. La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFPI - juin 1994. Pour toute information complémentaire veuillez vous adresser à :