

JAPON

Les demandeurs d'asile
sont toujours menacés

1. Introduction

En mars 1993, Amnesty International a publié un document intitulé Japon. Des réfugiés et des demandeurs d'asile insuffisamment protégés (index AI : AISA 22/01/93 - ÉFAI 93 RN 059). On y trouvait décrites un certain nombre de situations dans lesquelles l'État japonais manque à ses obligations à l'égard des personnes qui arrivent au Japon et ont besoin d'être protégées contre un renvoi forcé dans des pays où elles risqueraient d'être victimes de violations graves des droits de l'homme. Le document apportait des précisions sur les difficultés rencontrées par les demandeurs d'asile pour présenter leur requête, sur le caractère secret et arbitraire des procédures en la matière, sur les problèmes relatifs à la détention des demandeurs d'asile et le refus des autorités japonaises de procurer une protection efficace et durable à de nombreuses personnes dont la vie était pourtant exposée à un risque évident en cas de retour dans leur pays. Dans ce document, Amnesty International adressait en outre au gouvernement japonais un certain nombre de recommandations, portant notamment sur les mesures propres à garantir aux demandeurs d'asile un accès normal aux procédures les concernant et à conférer à celles-ci un caractère équitable et sur les dispositions à adopter pour que réfugiés et demandeurs d'asile¹ ne soient mis en détention que dans les circonstances expressément autorisées par les normes internationales.

Dans une réponse officielle, le ministère de la Justice a rejeté les conclusions de ce rapport et même refusé d'envisager l'application des recommandations qui lui étaient faites, les qualifiant d'« injustifiées ». Lors de la publication du document, le porte-parole du gouvernement, parlant au nom du premier ministre, aurait déclaré : « Les personnes qui ont exposé leur cas à Amnesty International constituent des cas particuliers et ne sont pas des exemples pertinents ». Le porte-parole a précisé qu'aucune modification des procédures n'était envisagée. Le ministère de la Justice a ajouté : « Les déclarations de certains demandeurs d'asile ne sont pas nécessairement véridiques. Ils savent en effet qu'ils ne sont pas de véritables réfugiés. Ils sont donc enclins à faire de fausses déclarations, dans l'espoir d'obtenir une autorisation de séjour. D'autres travestissent les faits afin de se présenter sous un jour favorable ».

Cependant, en dépit des assertions du gouvernement affirmant que les demandeurs d'asile sont portés à mentir et à déformer la réalité, Amnesty International continue de considérer comme extrêmement préoccupante la question de la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile au Japon. Le présent rapport a pour objet de mettre en lumière les insuffisances qui continuent d'entâcher la politique du Japon à l'égard des uns et des autres. Depuis la publication de son rapport

1 Vous trouverez le texte de ces recommandations en annexe.

de mars 1993, d'autres faits venus à la connaissance de l'Organisation ont montré que les demandeurs d'asile continuent d'éprouver des difficultés à présenter leur requête, que les règles de procédure sont toujours appliquées avec une rigueur excessive, que les entretiens se déroulent encore dans des conditions critiquables, qu'enfin des personnes qui risquent très probablement d'être victimes de violations graves des droits de l'homme à leur retour dans leur pays se voient refuser le statut de réfugié et sont contraintes de quitter le Japon.

Au cours des derniers mois, le rapport d'Amnesty International relatif à la situation des réfugiés au Japon a été porté à l'attention d'un certain nombre de gouvernements, d'instances intergouvernementales, ainsi que d'organisations non gouvernementales. En juin 1993, il a été fait référence à ce document devant la Chambre des représentants de Belgique. Les autorités de ce pays ont cherché à obtenir de plus amples informations à ce propos au Japon, à la suite de quoi le ministre belge des Affaires étrangères a déclaré : « Il ressort des renseignements en ma possession que le rapport d'Amnesty International publié sur le Japon en février 1993 cite des faits authentiques et que les accusations d'Amnesty International semblent fondées ».

Le rapport a par ailleurs retenu l'attention du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), dont le siège est à Genève. Celui-ci a adressé à Amnesty International une lettre dans laquelle il indiquait qu'il avait engagé avec le gouvernement japonais une discussion portant sur les questions relatives à la protection des réfugiés et espérait mettre à l'ordre du jour des conversations en cours les points à propos desquels l'Organisation avait exprimé ses inquiétudes. Il semble que le Haut Commissariat soit particulièrement préoccupé par la nécessité d'instaurer un mécanisme d'appel efficace contre les décisions de rejet. Comme l'indique Amnesty International dans son rapport, il n'existe pas d'exemple d'un demandeur d'asile ayant obtenu en appel la réformation d'une décision défavorable. Il appartient bien entendu au Haut Commissariat de décider des initiatives qu'il doit prendre, dans le cadre de ses attributions, pour que les droits des réfugiés soient respectés. Notre seul souci est que cet organisme cherche effectivement à obtenir une modification des pratiques qui se trouvent décrites dans notre rapport, et qui sont inconciliables avec une réelle protection des réfugiés.

Amnesty International connaît plusieurs cas de demandeurs d'asile dont la requête a été rejetée par le gouvernement japonais alors que la délégation du Haut Commissariat à Tokyo avait reconnu que ces personnes avaient besoin d'une protection. Dans la plupart des pays, le gouvernement donne une suite favorable aux dossiers individuels ayant fait l'objet d'une recommandation du HCR. L'article 35 de la Convention de 1951 fait d'ailleurs obligation aux États de coopérer avec le Haut Commissariat pour les réfugiés et de « lui faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de [la] Convention ».

Le gouvernement japonais semble croire qu'il peut méconnaître les décisions prises par le Haut Commissariat de reconnaître la qualité de réfugié à certains individus. En juin 1993, le directeur du Service de reconnaissance du statut de réfugié du ministère de la Justice a déclaré à Amnesty International : « La définition du réfugié proposée par le Haut Commissariat semble être plus large que la nôtre. » Dans sa réponse au rapport de l'Organisation, le gouvernement écrit :

« [L'article 35] ne dit pas que le HCR a compétence pour déterminer qui a droit au statut de réfugié, ni que ses décisions ont prééminence sur celles des États parties. »

En fait, les statuts du Haut Commissariat, adoptés à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations unies, lui reconnaissent expressément cette compétence. Par ailleurs, s'il est vrai que la Convention de 1951 ne contient pas de disposition explicite imposant aux États de respecter les décisions du HCR, on ne voit pas comment celui-ci pourrait effectivement veiller à l'application de la convention (notamment en ce qui concerne la définition du réfugié) si les États se refusent de manière persistante à prendre en considération ses avis quant aux personnes ayant droit à une protection. Le simple fait que la délégation du Haut Commissariat à Tokyo se trouve dans la situation d'intervenir comme elle le fait témoigne de l'absence globale de protection en faveur des

réfugiés et des demandeurs d'asile au Japon. Dans la plupart des pays industrialisés, les instances compétentes en vertu des lois nationales pour statuer sur la qualité de réfugié d'un individu reconnaissent comme tels les personnes qui relèvent du mandat du HCR.

2. Application restrictive de la règle des soixante jours

Selon la loi japonaise, toute demande d'asile doit être présentée dans les soixante jours suivant l'arrivée du requérant au Japon, ou dans les soixante jours suivant la date à laquelle se sont produits les faits motivant la crainte d'un retour, sauf à prouver l'existence de « raisons impérieuses » pouvant justifier un retard. Comme l'indique le rapport d'Amnesty International, cette règle est appliquée d'une manière très rigoureuse, de sorte que de nombreuses demandes d'asile sont déclarées irrecevables sans examen du fond. Si elles ne peuvent justifier de telles « raisons impérieuses »² à leur retard, les personnes qui soumettent leur requête après expiration du délai imparti s'entendent tout simplement répondre que celle-ci ne sera pas examinée. Tout récemment, en octobre 1993, la requête d'un demandeur d'asile iranien a été rejetée au seul motif qu'elle n'avait pas été présentée dans le délai prescrit de soixante jours. Elle n'a pas été examinée sur le fond. Cette manière d'appliquer la "règle des soixante jours" est totalement contraire à la Conclusion n° 15 du Comité exécutif intergouvernemental du Haut Commissariat qui stipule :

« Un délai limité peut être imposé aux personnes en quête d'asile pour soumettre leur demande, mais l'observation de cette condition ne doit pas avoir pour conséquence le refus d'examen de la demande »³.

Dans sa réponse officielle au rapport d'Amnesty International, le gouvernement défend sa position en déclarant qu'il « n'est pas déraisonnable » d'exiger des demandeurs qu'ils présentent leur requête dans les soixante jours de leur arrivée au Japon. Il ajoute :

« Le fait que certaines personnes ne recherchent pas immédiatement la protection du gouvernement japonais fait que l'on peut légitimement se demander s'il s'agit de véritables réfugiés. ».

La réponse du gouvernement ne fait aucune référence à la conclusion du Comité exécutif qui s'applique à cet égard, et qui vise de toute évidence à assurer que les demandes déposées hors délai soient néanmoins examinées au fond. Dans d'autres pays où de tels délais sont imposés, les requêtes tardives sont généralement prises en considération. Le retard n'est alors tenu que pour un des éléments d'appréciation du degré de crédibilité des allégations qu'elles contiennent. D'un point de vue pratique, la réponse du gouvernement comporte en outre une lacune importante, puisqu'elle ne tient pas compte du fait que beaucoup d'étrangers se trouvant au Japon et désireux de présenter une demande d'asile ignorent quelles sont les formalités à accomplir à cet effet et à quelles autorités il convient de s'adresser. Dans son précédent rapport, Amnesty International soulignait déjà combien il est difficile aux personnes qui cherchent à s'informer sur ces questions d'obtenir des renseignements. En octobre 1993, un demandeur d'asile somalien s'est présenté dans un bureau de l'immigration de Tokyo afin d'y déposer une demande. Il lui a été répondu que ce bureau ne pouvait recevoir sa requête. Ce service n'était pas, en effet, habilité à traiter les affaires de cette nature. Toutefois, les fonctionnaires qu'il a rencontrés alors ne l'ont pas dirigé sur le bureau compétent et ne lui ont donné aucune information sur les démarches à accomplir, bien qu'il ait clairement précisé qu'il était somalien et désirait obtenir le statut de réfugié. De plus, bien des étrangers en quête d'asile entrent au Japon avec un visa de courte durée et, à son expiration, n'osent s'adresser aux autorités de crainte d'être renvoyés de force dans leur pays. Enfin, la pratique qui consiste à mettre en

2 Le gouvernement interprète cette expression d'une manière à ce point restrictive qu'elle n'est appliquée qu'en cas de maladie ou de catastrophe naturelle rendant physiquement impossible au requérant d'effectuer la démarche dans le délai prescrit.

3 cf. Conclusion n° 15 (XXX), 1979, *Réfugiés sans pays d'asile*, paragraphe (i).

détention certaines personnes en situation "irrégulière" peut également contribuer à dissuader certains demandeurs d'asile de prendre rapidement contact avec les autorités.

Pour finir, le gouvernement japonais semble assuré qu'il peut « légitimement se demander » si les requérants qui présentent leur demande hors délai sont « de véritables réfugiés ». On voit mal ce qui peut justifier ce doute puisque, à moins d'examiner la demande sur le fond, il n'existe aucun moyen de savoir si celui qui la présente serait ou non véritablement en danger en cas de renvoi dans son pays.

° Les demandeurs d'asile birman (Myanmar) et la règle des soixante jours

Dans son rapport de mars 1993, Amnesty International décrivait la situation de ressortissants du Myanmar qui souhaitent obtenir l'asile au Japon. Elle exposait en particulier le cas de 14 d'entre eux qui, en septembre 1992, s'étaient adressés à la Commission des droits de l'homme de la Fédération des barreaux japonais en lui demandant de bien vouloir les aider à soumettre leurs requêtes, car ils n'osaient le faire sans soutien extérieur. Dès décembre 1992, treize d'entre eux avaient déposé leur demande. Douze autres Birmans ont également présenté une demande d'asile avec l'aide de la commission à la fin du mois de mars 1993. On craint cependant que beaucoup de ces requêtes ne soient rejetées en raison de la règle des soixante jours.

Au moment d'effectuer leur démarche, les demandeurs d'asile avaient été invités à exposer par écrit les raisons qui les amenaient à présenter leurs requêtes après expiration du délai prescrit. Ils s'étaient exécutés, avec l'aide d'avocats, qui fournirent aux autorités les explications demandées le 16 juillet 1993. Les juristes furent alors informés que les responsabilités devaient apprécier la valeur des motifs fournis avant de décider s'ils examineraient ou non les demandes au fond. Le 28 juillet, les avocats protestèrent dans une lettre adressée au Service de reconnaissance du statut de réfugié du ministère de la Justice dans laquelle ils dénonçaient le caractère « déraisonnable » de la règle des soixante jours, qu'ils accusaient d'être manifestement contraire aux normes internationales. Ils demandaient en outre, de manière formelle, que les avocats soient autorisés à être présents auprès de leurs clients au moment des auditions. Lors du dépôt de leur lettre auprès du service compétent, il leur fut répondu qu'à moins de « raisons impérieuses » de nature à justifier le retard, les demandes ne seraient pas examinées au fond. Quand les premiers demandeurs birman ont été convoqués, en septembre 1993, leurs avocats n'ont pas été autorisés à les assister. Au mois d'août, la section japonaise d'Amnesty International avait, de son côté, écrit aux autorités pour attirer leur attention sur la préoccupation de l'Organisation devant l'application rigoureuse qui était faite de la règle des soixante jours et demander que les avocats puissent assister aux entretiens. Elle n'a, pour l'instant, toujours pas reçu de réponse.

Amnesty International s'est entretenue avec un certain nombre de ressortissants du Myanmar qui avaient demandé l'asile, et il lui est apparu que ces personnes seraient exposées à des risques sérieux de détention arbitraire et de torture si elles devaient retourner dans leur pays. Ces cas devraient donc être examinés avec soin, et en aucune manière le gouvernement ne devrait rejeter ces requêtes au seul motif qu'elles auraient été déposées hors délai. L'exemple de M. Myint Swe, que l'on trouvera décrit ci-après, témoigne du sérieux des demandes soumises par les Birmans et de la gravité des risques auxquels ces personnes sont exposées.

M. Myint Swe est le fils de M. U San Ohn, un des responsables de la Ligue pour la paix et la démocratie, également ancien membre du gouvernement birman formé le 9 septembre 1988. Après la prise du pouvoir d'octobre 1988 par le State Law and Order Restoration Council (SLORC, Conseil national pour le rétablissement de l'ordre public), U San Ohn a été arrêté (il devait être libéré plus tard, en janvier 1990). Myint Swe s'est alors enfui en Thaïlande, où il a joué un rôle important au sein de l'Alliance for Democratic Solidarity Union of Burma (Alliance pour l'union démocratique et solidaire de Birmanie). La délégation du Haut Commissariat pour les réfugiés en Thaïlande le classa alors parmi les personnes qui avaient besoin d'une protection. Il ne se sentait néanmoins pas

en sûreté, comme d'ailleurs un grand nombre de réfugiés birmanes en Thaïlande, car les autorités de ce pays avaient, à maintes reprises, rapatrié de force au Myanmar des personnes qui se trouvaient dans leur situation, y compris des ressortissants que le HCR avait déjà pris sous sa protection. En outre, des Birmans sont très régulièrement incarcérés dans le Centre de détention de l'immigration de Bangkok⁴. Mgint Swe, qui avait quitté le Myanmar sans document de voyage, arriva au Japon avec un faux passeport en juillet 1992. Il est aujourd'hui membre de l'Association des Birmans au Japon (ABJ) et a participé dans ce pays à des manifestations dirigées contre le SLORC. L'Association des Birmans au Japon est une organisation opposée à l'actuel gouvernement du Myanmar et affiliée à d'autres importants groupes d'opposition birmanes à l'étranger.

Le nom de Mgint Swe figure sur le Livre vert publié en 1989 par le SLORC (Les valises de la conspiration et de la trahison à l'intérieur de l'Union et à l'étranger). Ceci est une indication certaine que, dans l'éventualité d'un renvoi au Myanmar, il serait très certainement en danger d'être arrêté et soumis à des mauvais traitements.

3. Les obstacles au dépôt d'une demande d'asile

Dans son document de mars 1995, Amnesty International attirait l'attention sur de nombreux cas, rapportés par des demandeurs d'asile, des avocats et des membres du personnel du Haut Commissariat pour les réfugiés, de personnes qui s'étaient vu purement et simplement refuser l'autorisation de déposer une demande par les autorités de l'immigration. Dans sa réponse officielle, le ministère de la Justice a nié les faits :

« Il est faux de dire que, dans l'application pratique de la législation relative à l'immigration, des obstacles soient opposés au droit des demandeurs d'asile de soumettre une demande de reconnaissance de leur qualité de réfugié. Ce droit est en réalité garanti à tout demandeur d'asile, conformément à la Loi sur le contrôle de l'immigration et la reconnaissance du statut de réfugié. »

Depuis la publication du rapport, cependant, Amnesty International a eu connaissance d'autres cas dans lesquels des demandeurs d'asile qui se sont présentés dans les bureaux des services de l'immigration ont reçu des réponses évasives. On ne leur a prodigué ni conseils, ni renseignements, ou on leur a déclaré qu'ils ne pouvaient déposer de requête. Fin octobre 1995, un Somalien a déclaré à Amnesty International qu'il avait multiplié les démarches sans succès pendant près de deux ans auprès des services de l'immigration et qu'il s'était entendu dire en une occasion au téléphone par un fonctionnaire : « Le Japon ne peut vous donner satisfaction ; mieux vaut que vous retourniez dans votre pays ». Dans une autre affaire récente, un agent de l'immigration spécialement affecté au service de l'examen des demandes d'asile aurait déclaré à deux demandeurs que leurs requêtes devaient être traduites en japonais pour pouvoir être enregistrées. Il leur a précisé qu'il s'agissait là d'une exigence de la loi japonaise, ce qui est inexact.

À d'autres demandeurs d'asile, il a été répondu que, le délai de soixante jours étant dépassé, il leur était même inutile de présenter une requête. Amnesty International a ainsi appris qu'un Libérien qui n'avait séjourné au Japon qu'une semaine après l'expiration du délai légal s'était entendu conseiller, en août 1995, au moment de présenter sa demande, de chercher plutôt à obtenir un visa pour se rendre dans un autre pays. L'an dernier, le gouvernement japonais a affirmé avec insistance à Amnesty International que les demandes présentées après la fin du délai de soixante jours étaient cependant enregistrées. Néanmoins, en septembre 1995, un membre de l'Organisation était présent dans les bureaux de l'immigration de Tokyo lorsque des agents du service ont déclaré à un demandeur d'asile sri lankais, Nihal Dias, qu'il ne pouvait déposer sa requête parce que le délai prescrit était dépassé. L'avocat de l'intéressé, qui était également présent, est alors intervenu, mais ce

4 Amnesty International a fait part à plusieurs reprises de ses préoccupations concernant la protection des demandeurs d'asile birmanes en Thaïlande.

n'est qu'à l'issue de longues discussions et après une nouvelle visite, le jour suivant, que la demande a pu finalement être enregistrée.

Il ne s'agit nullement là de cas isolés. Il est en fait, apparemment, exceptionnel que les demandes formulées hors délai soient acceptées. Dans la pratique habituelle, les demandeurs d'asile et leurs avocats doivent, aujourd'hui encore, déployer des efforts considérables pour convaincre les fonctionnaires d'enregistrer leur demande lorsqu'elle intervient tardivement. La persistance de cette situation, en dépit des déclarations du gouvernement qui continue de soutenir que toutes les requêtes sont prises en compte, donne à penser que les agents de l'immigration n'ont pas été clairement instruits de la manière correcte de traiter les demandes d'asile, à moins, ce qui serait plus grave encore, que le ministère de la Justice n'ait admis cette pratique dans le but de décourager les candidats au statut de réfugié.

4. Des entretiens sans interprètes et d'une durée excessive

Depuis la publication de son rapport de mars 1995, Amnesty International a eu connaissance de nombreux cas dans lesquels des demandeurs d'asile ont été priés de faire traduire en japonais les documents qu'ils présentaient pour étayer leur requête. L'Organisation a recommandé l'abandon de cette pratique, une telle exigence ne pouvant être considérée comme raisonnable. Les personnes en quête d'asile n'ont bien souvent pas les moyens de faire face à des frais de traduction (leur statut légal ne leur permet parfois pas de travailler et, quand bien même il les y autorise, elles ne parviennent pas toujours à trouver un emploi). S'il est vrai que, pour procéder à un examen sérieux des demandes, les personnes habilitées à prendre les décisions ont besoin de comprendre le contenu des documents importants qui leur sont soumis, le fait de refuser de faire traduire ces documents lorsque le demandeur est manifestement dépourvu des ressources nécessaires pour y pourvoir lui-même, enlève tout caractère équitable à la décision. Tous les documents présentés par les demandeurs d'asile devraient être traduits aux frais du gouvernement⁵.

On sait aussi que les agents employés dans les bureaux du service de l'immigration procèdent souvent aux interrogatoires des demandeurs d'asile en anglais, dès lors que ceux-ci paraissent comprendre cette langue, sans avoir dans ce cas recours à l'assistance d'interprètes qualifiés dans la langue maternelle des intéressés. Du fait que ces fonctionnaires reconnaissent eux-mêmes ne pas être « sûrs de leur anglais », et que les requérants peuvent, de leur côté, n'avoir qu'une connaissance insuffisante de cette langue, on peut légitimement se demander si toutes les informations utiles sont véritablement prises en compte. Il conviendrait que le gouvernement mette à la disposition de toute personne soumettant une demande un interprète s'exprimant dans une langue qu'elle comprenne parfaitement.

Amnesty International est d'autre part préoccupée par la durée des entretiens au cours desquels les demandeurs d'asile sont invités à exposer leurs motifs à l'enquêteur du service de l'immigration. Dans beaucoup de cas dont nous avons eu connaissance, ces entrevues ont duré plus de huit heures, avec simplement, le plus souvent, une brève interruption pour le déjeuner. Parfois même, l'entretien se poursuit les jours suivants. Amnesty International est familiarisée avec les procédures d'asile en usage dans des dizaines de pays et ne connaît pas d'exemples d'entrevues d'une telle durée. Il est évident qu'un temps suffisant doit être consacré à l'exposé de tous les motifs d'une demande de cet ordre, mais on ne voit pas, dans bien des cas, l'utilité d'interrogatoires aussi prolongés. D'ailleurs, selon les témoignages d'un certain nombre de demandeurs d'asile, beaucoup de ces entretiens consistent, pour l'essentiel, dans la répétition de questions portant sur des sujets à propos desquels il a été déjà répondu.

5 Cette proposition s'applique tout aussi bien aux documents rédigés en anglais, à moins que les personnes chargées de prendre les décisions maîtrisent véritablement cette langue. Un fonctionnaire des services de l'immigration a déclaré à un membre d'Amnesty International que les documents en langue anglaise n'étaient généralement pas traduits, bien que les employés ne soient pas « sûrs de leur anglais ».

5. La protection est refusée à des réfugiés en danger : le cas de Hong Jianbing

Hong Jianbing est un militant démocrate de la République populaire de Chine qui a demandé l'asile au Japon en octobre 1990. Sa situation a été décrite dans le rapport d'Amnesty International de mars 1995. Quand les délégués de l'Organisation l'ont rencontré à Tokyo en octobre 1992, sa demande d'asile avait été rejetée parce qu'il n'avait pas produit, pour l'appuyer, « des documents contenant des preuves concrètes » qu'il était recherché par les autorités chinoises en raison de ses activités en faveur du mouvement pour la démocratie. Le gouvernement japonais considérait apparemment comme insuffisant le fait que l'intéressé ait été l'un des principaux militants de la Fédération pour la démocratie en Chine (FDC) au Japon. La FDC avait été fondée à Paris en 1989 par des Chinois en exil, à la suite de la répression qui s'était exercée dans leur pays en juin de la même année⁶. Les autorités négligeaient par ailleurs le fait que le HCR avait reconnu à Hong Jianbing la qualité de réfugié. On a également refusé à ce dernier un "visa pour activités spécifiques", mesure administrative dont ont pu bénéficier beaucoup de Chinois exilés au Japon. Ce visa permet de résider dans le pays, sans toutefois octroyer les mêmes garanties de protection que la reconnaissance du statut de réfugié. En octobre 1992, Hong Jianbing a fait une dernière tentative pour rester au Japon en sollicitant un visa de courte durée, qui lui a également été refusé. Il lui alors été signifié qu'il devrait quitter le territoire avant le 6 décembre 1992. Le 30 novembre, son passeport a été revêtu de la mention "demande en cours", mais on lui a clairement fait comprendre qu'il devait quitter le pays.

Dans cette situation de plus en plus incertaine, Hong Jianbing décida de tenter de se rendre dans un pays européen. Il obtint un visa pour la République tchèque et se rendit à Prague, où il prit contact avec le Haut Commissariat pour les réfugiés. Avec l'assistance de cet organisme, il adressa une demande au gouvernement canadien qui, après un délai de quelques mois, lui accorda l'asile politique. À la fin d'août 1993, il put finalement s'installer au Canada.

Dans leur réponse officielle à Amnesty International, les autorités japonaises soutiennent que jamais des personnes ne sont renvoyées de force directement dans un pays où elles courent le risque d'être victimes de violations graves des droits de l'homme. Si l'on peut admettre que tel a été le cas pour Hong Jianbing, il est tout aussi indéniable que ce dernier n'a pas trouvé au Japon la protection à laquelle il avait droit, et qu'il s'est vu contraint de la chercher ailleurs. Il ne s'agit pas du seul exemple de réfugié en danger contraint de quitter le Japon. Le gouvernement semble reconnaître qu'en renvoyant des personnes telles que Hong Jianbing dans leur pays d'origine, il les exposerait à des risques bien réels ; cependant, au lieu de leur accorder une protection efficace et durable, il s'en remet aux pressions administratives pour acculer les intéressés à chercher, en désespoir de cause, un autre pays d'asile. Cette attitude est non seulement critiquable du point de vue de l'individu en cause, mais également déloyale à l'égard des autres pays, mieux disposés que le gouvernement japonais à remplir les obligations qui sont les leurs, au regard du droit international, de protéger les personnes menacées.

6 La Fédération pour la démocratie en Chine se définit comme une organisation politique non violente dont le but est d'« instaurer un régime démocratique en Chine ». Depuis sa création, les autorités chinoises l'ont, en plusieurs occasions, accusée de « porter insidieusement atteinte aux intérêts et à la stabilité de l'État » et ont déclaré que les activités de ses membres « contrevenaient à la Constitution chinoise ».

6. Conclusion

Le Japon ne se conforme pas aux obligations qu'il a contractées au niveau international à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile. Les procédures de reconnaissance de la qualité de réfugié en vigueur dans le pays méconnaissent gravement les règles internationales. Les autorités n'ont par ailleurs manifesté aucune volonté de prendre en considération les recommandations d'Amnesty International, et aucune amélioration ne peut être observée dans les pratiques. En vérité, le gouvernement précédent a rejeté le rapport d'Amnesty International comme « inopportun » et « sans fondement » et a indiqué qu'il n'avait aucune intention d'appliquer les recommandations de l'Organisation.

En octobre 1993, s'exprimant au nom du gouvernement japonais devant le Comité exécutif intergouvernemental du programme du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, monsieur l'ambassadeur Minoru Endo a déclaré :

« Nous sommes effarés de voir apparaître, dans maintes parties du monde, tant de conflits ethniques, religieux ou autres. La solution de ces conflits doit certes être recherchée dans leur contexte propre, mais la communauté internationale ne saurait se dérober à sa responsabilité de faire face au problème des réfugiés et des atteintes aux droits de l'homme qui résultent de ces conflits ».

Amnesty International espère que le nouveau gouvernement japonais, qui est entré en fonction en août 1993, étudiera sérieusement les recommandations contenues dans son rapport de mars 1993, que l'on trouvera annexées ci-après, et que, contrairement au gouvernement auquel il a succédé, il manifesterà sa volonté de procéder à une révision des procédures d'examen des demandes d'asile et d'entreprendre les réformes qui s'imposent.

ANNEXE : Recommandations au gouvernement japonais contenues dans le rapport d'Amnesty International de mars 1993 intitulé Japon. Des réfugiés et des demandeurs d'asile insuffisamment protégés

La politique et les pratiques actuellement en vigueur au Japon en matière de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile laissent à désirer à bien des égards. D'importantes réformes sont nécessaires pour amener le pays à se conformer aux obligations qu'il a contractées au niveau international.

Amnesty International ne méconnaît pas les problèmes qui se posent aux gouvernements, qui doivent tenter de concilier leur politique générale d'immigration et leurs obligations à l'égard des personnes qui arrivent sur leur territoire et ont besoin d'une protection. Il est toutefois essentiel de veiller à ce que les droits fondamentaux des réfugiés et des demandeurs d'asile soient respectés. Il ne s'agit pas d'un acte de bienveillance susceptible de varier en fonction de considérations de politique intérieure, mais d'une obligation imposée par le droit international.

A. Généralités

- ° Amnesty International recommande au gouvernement japonais de créer sans délai un organe consultatif indépendant, composé de personnalités impartiales, d'une compétence reconnue, qui auront mission de procéder à un examen d'ensemble du système de protection des réfugiés au Japon et de proposer au gouvernement, dans un avenir proche, les réformes nécessaires, en s'inspirant, le cas échéant, de sources extérieures. Il existe au Japon, comme dans d'autres pays, de nombreux universitaires, juristes experts en droit international et organisations non gouvernementales spécialisées dans les domaines relatifs aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, dont l'expérience est reconnue et dont les avis pourraient être utiles au gouvernement japonais dans son travail de mise en conformité de sa politique et de ses pratiques avec les normes internationales.

Dans le souci de voir porter remède aux plus graves déficiences, Amnesty International recommande pour l'immédiat les mesures suivantes :

B. L'accès aux procédures d'asile

1. Toutes dispositions utiles devraient être prises pour que les demandeurs d'asile arrivant dans un port ou un aéroport aient la possibilité de faire examiner leur demande d'une manière approfondie par une autorité compétente. Les personnes arrivant par bateau ou par avion qui déclarent craindre de retourner dans le pays d'où elles viennent devraient être conseillées sur les formalités à accomplir en vue d'obtenir le statut de réfugié et guidées dans leurs démarches. Elles devraient être autorisées à entrer en contact sans délai avec le Haut Commissariat pour les réfugiés et avec un avocat. Une liste de juristes et d'organisations s'occupant des réfugiés devrait être remise à tout demandeur d'asile dès son arrivée.
2. Le gouvernement doit veiller à ce que les fonctionnaires du service de l'immigration en poste dans les ports et les aéroports reçoivent une formation les rendant aptes à identifier les arrivants susceptibles de courir des risques en cas de renvoi dans leur pays. Ces fonctionnaires devraient, lorsqu'il y a lieu, appliquer l'article 18 (2) de la loi sur le contrôle de l'immigration et la reconnaissance du statut de réfugié (« autorisation de débarquer pour refuge temporaire »), afin que ces personnes soient dûment admises sur le territoire japonais.

3. Les instructions données aux fonctionnaires du service de l'immigration en poste dans les ports et aéroports relativement aux points 1 et 2 ci-dessus doivent être publiques.
4. Les personnes qui se présentent dans les bureaux du service de l'immigration pour demander l'asile, ou font connaître de toute autre manière leur crainte de retourner dans un pays particulier, doivent, dans tous les cas, être autorisées à établir une requête formelle et recevoir conseil et assistance dans l'accomplissement des formalités nécessaires. Il convient également de leur fournir une liste des avocats et des organisations s'occupant de réfugiés qui sont en mesure de leur apporter un avis indépendant.
5. Des modifications devraient être apportées à la mise en application de la règle des soixante jours, de telle façon que le point de départ de ce délai soit désormais fixé à la date où l'intéressé apprend qu'il est tenu de quitter le Japon (par exemple parce que la prolongation de son visa lui a été refusée). Ce jour sera dès lors considéré comme celui où se sont véritablement produits les faits qui justifient sa crainte légitime d'être persécuté en cas de son retour dans son pays. En aucun cas, par ailleurs, le dépassement de ce délai ne devra justifier un refus d'examiner la demande sur le fond.

C. Des procédures d'asile équitables et satisfaisantes

6. Tous les fonctionnaires chargés d'interroger les demandeurs d'asile et de décider de la suite à donner à leurs requêtes devraient être informés des directives contenues aux paragraphes 195 à 219 du Guide des procédures et des critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié établi par le HCR et recevoir instruction de les respecter. Tous ces fonctionnaires, y compris ceux de la police des frontières, doivent prendre en considération la situation particulière du demandeur d'asile, qui peut éprouver des difficultés diverses, notamment d'ordre linguistique, à formuler ou à présenter sa requête, avoir été contraint de fuir sans emporter ses papiers personnels, redouter, en raison de ses expériences passées, d'affronter des personnes représentant les autorités, craindre de parler librement et avoir des difficultés à exposer pleinement et fidèlement tous les éléments de sa situation.
7. Le gouvernement doit créer un organe public et indépendant, qui aura la responsabilité de prendre des décisions en matière de demande d'asile. Il devra s'agir d'une instance spécialisée, qui aura la responsabilité unique et exclusive de l'examen des demandes et des décisions les concernant. Ses membres devront connaître parfaitement la législation internationale relative aux réfugiés et aux droits de l'homme. Leur statut et la durée de leur mandat devront offrir les garanties les plus solides possibles de compétence, d'impartialité et d'indépendance.
8. Pour procéder à l'examen des demandes d'asile, les personnes chargées de prendre les décisions au sein de cet organe indépendant auront à leur disposition un service de documentation dont la tâche sera de leur fournir des informations complètes et objectives, provenant de sources variées, sur la situation des droits de l'homme dans les pays d'origine des demandeurs d'asile ou des pays, quels qu'ils soient, où ils pourraient être envoyés.
9. À toutes les étapes de la procédure, les demandeurs d'asile devront avoir le droit d'être conseillés et d'entrer en contact avec le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Leur avocat devra être autorisé à les conseiller au sujet de toute déclaration écrite faisant état des raisons de leur demande avant que ce texte ne reçoive leur signature et ne soit soumis aux autorités. Le gouvernement devra, en coopération avec le HCR, veiller à ce que tous les demandeurs d'asile bénéficient de conseils et d'une assistance juridiques.

10. Tous les demandeurs d'asile ont droit au service d'interprètes compétents fournis par le gouvernement. Celui-ci doit en outre mettre fin à la pratique consistant à exiger que les documents produits soient traduits en japonais aux frais du demandeur, car une telle exigence ne peut être considérée comme raisonnable.
 11. Il doit exister dans tous les cas un droit de recours devant une instance supérieure distincte de celle qui est à l'origine de la décision critiquée. Cet appel doit, dans tous les cas, avoir un effet suspensif sur l'expulsion. Tout demandeur d'asile dont la requête est rejetée doit recevoir par écrit la description détaillée de tous les motifs qui fondent le refus, afin qu'il soit en mesure d'exercer utilement son recours.
- ④. Détention des réfugiés et des demandeurs d'asile
12. Le gouvernement doit prendre l'engagement formel que les demandeurs d'asile ne seront mis en détention que dans les cas d'absolue nécessité, et seulement pour des raisons reconnues comme légitimes par le droit international.
 13. Dans les cas où des demandeurs d'asile seront mis en détention, que ce soit au moment de leur arrivée ou à une date ultérieure, ils devront avoir la possibilité effective de contester la légalité de cette mesure devant une autorité judiciaire ou une autorité équivalente, dont le statut et la durée du mandat offriront les meilleures garanties possibles de compétence, d'impartialité et d'indépendance. Pour que ce droit soit effectif, tout demandeur d'asile doit en être informé et être autorisé à communiquer avec des avocats.
 14. Jusqu'à la mise en œuvre effective des réformes nécessaires à l'instauration de procédures d'asile équitables et satisfaisantes, le gouvernement devra démontrer que les demandeurs d'asile déboutés qui sont placés en détention le sont pour des motifs légitimes au regard des normes internationales.
 15. Tous les demandeurs d'asile qui sont actuellement en « liberté provisoire » doivent bénéficier d'un réexamen de leur demande, et, dans les cas où ils seraient exposés à de graves violations des droits de l'homme s'ils venaient à retourner dans leur pays, il convient de leur accorder une autorisation particulière de rester au Japon leur procurant une protection efficace et durable contre un retour forcé.⁷

*La version originale en langue anglaise de ce document a été éditée par Amnesty International, Secrétariat international, 1 Easton Street, Londres WC1X 8DJ, Royaume-Uni, sous le titre : *JAPAN: Asylum-seekers still at risk*. Index AI : ASA 22/01/94. Janvier 1994. Reçu le 14 janvier. Seule la version anglaise fait foi. La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat International par les EDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - EFAI - Service RAN - janvier 1994.

JAPON

Les demandeurs d'asile
sont toujours menacés

Résumé^s

En mars 1993, Amnesty International a publié un document intitulé Japon. Des réfugiés et des demandeurs d'asile insuffisamment protégés (index AI : ASA 22/01/93 - ÉFAI 93 RN 059). On y trouvait décrites un certain nombre de situations dans lesquelles l'État japonais manque à ses obligations à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile. Dans une réponse officielle, le ministère de la Justice a rejeté les conclusions du rapport et refusé d'envisager l'application des recommandations qui lui étaient faites, les qualifiant d'« injustifiées ». Amnesty International demeure par conséquent profondément préoccupée par la question de la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés au Japon. Le présent rapport complémentaire met en lumière le caractère peu satisfaisant de la politique japonaise à l'égard des uns et des autres. Depuis la publication du document de mars 1993, un certain nombre d'affaires venues à notre connaissance ont montré que les demandeurs d'asile continuent d'éprouver des difficultés à présenter leur demande, que les règles de procédure sont toujours appliquées avec une rigueur excessive, que les entretiens se déroulent encore dans des conditions critiquables, qu'enfin des personnes qui risquent très probablement d'être victimes de violations graves des droits de l'homme à leur retour dans leur pays se voient refuser le statut de réfugié et sont contraintes de quitter le Japon.

MOTS CLÉS : REFUGIÉS / REFOULEMENT / LÉGISLATION / MÉDECINS / MILITANTS POLITIQUES / HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES REFUGIÉS / AMNESTY INTERNATIONAL ET LES GOUVERNEMENTS

Ceci est le résumé d'un document de 11 pages intitulé Japon. Les demandeurs d'asile sont toujours menacés (index AI : ASA 22/01/94 - ÉFAI 94 RN 022), publié par Amnesty International en janvier 1994. Si vous désirez obtenir de plus amples informations ou souhaitez entreprendre une action à ce sujet, veuillez consulter le document intégral.