

L'exception japonaise en matière de droit d'asile

Minako Suzuki



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/hommesmigrations/2468>

DOI : 10.4000/hommesmigrations.2468

ISSN : 2262-3353

Éditeur

Musée national de l'histoire de l'immigration

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2013

Pagination : 77-87

ISBN : 978-2-919040-22-3

ISSN : 1142-852X

Référence électronique

Minako Suzuki, « L'exception japonaise en matière de droit d'asile », *Hommes & migrations* [En ligne], 1302 | 2013, mis en ligne le 31 décembre 2015, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/hommesmigrations/2468> ; DOI : 10.4000/hommesmigrations.2468

L'EXCEPTION JAPONAISE EN MATIÈRE DE DROIT D'ASILE

par MINAKO SUZUKI, *doctorante en sociologie à l'université d'Hitotsubashi (Tokyo)*¹

Signataire de la Convention de Genève depuis une trentaine d'années, le Japon peine pourtant à mettre en place une politique d'asile digne de ce nom. Pire, celle-ci s'est considérablement durcie ces dernières années. Au Japon, l'accueil des réfugiés relève des services du ministère de la Justice chargés de contrôler les étrangers présents sur le territoire japonais. Un titre de séjour "humanitaire" a bien été mis en place, mais sans résoudre le manque d'un statut juridique clair qui renvoie le sort des demandeurs d'asile à la discrétion de l'État.



Histoire de la politique d'accueil des réfugiés et du droit d'asile au Japon

Au Japon, l'accueil des réfugiés indochinois² dans les années 1970 n'a pas tant été lié au contexte post-colonial ou au manque de main-d'œuvre dans une période de croissance économique qu'au contexte de la guerre froide. Dans un pays sans politique d'immigration ni tradition d'accueil des réfugiés, la décision d'ouvrir les portes a été prise sous la pression diplomatique. Comparés aux immigrés, les réfugiés se caractérisent par des déplacements et un accueil dans un pays de réinstallation qui dépend des jeux politiques aux niveaux national et international. Bien que la population réfugiée soit très minoritaire et invisible parmi les résidents

étrangers, elle a fait émerger des tendances historiques et politiques, ainsi que des transformations juridiques et sociales importantes pour l'ensemble des étrangers au Japon. Le présent article porte sur les caractéristiques de la politique d'asile au Japon et sur ses évolutions, notamment à travers son durcissement récent envers les demandeurs d'asile. Il repose sur l'analyse de 46 entretiens auprès de la population cambodgienne, ainsi que sur un travail d'observation participante dans les quartiers du département de Kanagawa, où sont rassemblés de nombreux réfugiés indochinois, et au sein de la Japan Association for Refugees³.

1. Ce travail a été réalisé grâce au programme Chorus "Initiatives locales contre l'exclusion des résidents étrangers" (ANR-JSPS).

2. Les "réfugiés indochinois" sont ceux qui sont définis par la résolution 3455 de l'ONU lors de l'assemblée générale du 9 décembre 1975 pour les personnes déplacées du Cambodge, du Laos et du Vietnam en raison des bouleversements dans la péninsule indochinoise. Tadamasu Fukiura, *Nanmin : Sekai to Nippon (The Refugee – The World and Japan)*, Tokyo, Nihon Kyōiku Shinbunsha, 1989, p. 19. 3. L'auteur rédige une thèse de doctorat à l'université Hitotsubashi sur les réfugiés cambodgiens en France.

L'accueil des réfugiés indochinois

La politique d'accueil des réfugiés et du droit d'asile au Japon commence avec le débarquement de réfugiés vietnamiens en 1975 sur les côtes de la mer du Japon⁴. Dans le contexte de la guerre froide, les personnes fuyant le Vietnam, le Cambodge et le Laos sont considérées comme des victimes du communisme et de leur engagement aux côtés des pays du bloc occidental. La décision politique prise

Avant son engagement dans l'accueil de réfugiés, le Japon était resté très réticent à la reconnaissance du droit de résidence permanent et à l'accès aux droits sociaux et juridiques pour les étrangers.

en 1978⁵, sous la pression internationale, de permettre aux réfugiés indochinois de s'installer au Japon a obligé le gouvernement à ratifier la Convention de Genève afin d'assurer des conditions d'accueil aux réfugiés respectant le cadre du programme de réinstallation dirigé par le

Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Pour s'adapter aux droits et aux devoirs des réfugiés reconnus par la Convention de Genève, le Japon a dû réviser sa loi sur l'immigration⁶.

Au cours de la conférence internationale pour les réfugiés indochinois en date du 21 juillet 1979⁷, tous les pays participants se sont engagés à accueillir un certain quota de réfugiés. Le Japon, qui auparavant n'avait jamais accueilli de réfugiés, prit alors la décision de participer. Cette décision historique l'amena

à ratifier la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, complétée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967 (Convention de Genève) en 1981, et ajusta les conditions d'accueil des réfugiés.

À cette époque, le gouvernement japonais prônait une image de la nation ethniquement homogène et hostile à l'immigration⁸. Avant son engagement dans l'accueil de réfugiés, le Japon était resté très réticent à la reconnaissance du droit de résidence permanent et à l'accès aux droits sociaux et juridiques pour les étrangers, malgré la présence d'une importante population coréenne installée depuis plusieurs générations. Ces derniers, au moment du traité de San Francisco, avaient perdu leur nationalité japonaise et s'étaient trouvés expulsés du système juridique, des services publics (notamment pour le système des retraites), de la sécurité sociale, etc. L'accueil de réfugiés a ainsi accéléré les réformes législatives concernant les résidents étrangers et a résolu certaines discriminations juridiques. C'est la raison pour laquelle leur arrivée est comparée à celle des "navires noirs" (*kurofune*) de Matthew Perry en 1853, qui avait forcé le Japon de l'époque Edo à ouvrir ses ports après deux siècles de fermeture⁹.

À partir de cette décision politique, le gouvernement japonais a accueilli deux catégories de réfugiés : les réfugiés indochinois et les réfugiés statutaires¹⁰ de la Convention de Genève¹¹. Selon les statistiques nationales publiées par le ministère de la Justice, les réfugiés au Japon comptent 8 656 Vietnamiens, 1 306 Laotiens et 1 357 Cambodgiens venus dans le cadre de l'accueil des réfugiés indochinois, auxquels

4. Deux semaines après le début des bouleversements au Vietnam, deux réfugiés vietnamiens sauvés par un bateau pakistanais sont arrivés dans le port de Shimonoseki au Japon. 5. Le gouvernement japonais, pour la première fois, décida d'accueillir les réfugiés vietnamiens par l'accord du Conseil des ministres daté du 28 avril 1978. 6. La loi sur le contrôle de l'immigration et la reconnaissance du statut de réfugié de 1951 a été partiellement modifiée en 1981 afin d'établir les formalités de reconnaissance du statut de réfugié en accord avec la participation du Japon à la Convention relative au statut des réfugiés et aux questions connexes. 7. La réunion sur les réfugiés et les personnes déplacées en Asie du Sud-Est a eu lieu les 20 et 21 juillet 1979. 65 gouvernements y ont participé, plusieurs autres ont suivi les débats en qualité d'observateurs. Des organisations intergouvernementales et des ONG intéressées ont également été représentées. Le ministre des Affaires étrangères japonais de l'époque, M. Sonoda, a ouvert la conférence en annonçant la mise en place de quotas pour l'accueil des réfugiés indochinois. 8. Voir à ce sujet le texte de Myongsoo Kim dans le même dossier (note des coordinateurs). Voir aussi Eiji Oguma, *Tan'itsu minzoku shinwa no kigen : nihonjin no jigazō no keifu* (À l'origine du mythe de l'homogénéité nationale : généalogie de l'image du Japonais par lui-même), Tokyo, Shinyōsha, 1995. 9. "Navires noirs" est le nom donné à la flotte commandée par Perry qui employa la menace afin d'obtenir pour les États-Unis le droit d'entrer dans d'autres ports japonais que celui de Nagasaki (seul port de contact avec l'étranger pendant deux siècles). Ce moment est considéré comme un des événements clés ayant mis fin à la politique isolationniste de l'ère Edo, puis à la restauration de Meiji (note des coordinateurs). Voir Hiroshi Tanaka, *Zainichi gaikokujin: Hō no kabe, kokoro no mizo (shinban)* (Les Étrangers résidant au Japon, nouvelle édition – obstacle juridique, fossé des cœurs (ré-éd.)), Tokyo, Iwanami, 1995. 10. Dans cet article, "réfugiés statutaires" désigne les réfugiés définis par la Convention de Genève relative au statut de réfugié. 11. Le gouvernement japonais définit "les réfugiés indochinois" comme les personnes déplacées mentionnées par la résolution 3455 de l'Assemblée générale de l'ONU et les traite comme les réfugiés statutaires de la Convention de

s'ajoutent 598 personnes ayant été reconnues sous le statut de réfugié entre 1981 et 2011¹².

Depuis la ratification de la Convention de Genève, le Japon a reçu 11 754 demandes d'asile politique et a accordé ce statut à 598 personnes, ce qui représente 5 % des demandes. Le taux de reconnaissance des réfugiés statutaires reste très bas, puisqu'il n'est que de 1 %. Plus précisément, jusqu'à la fin des années 1990, le nombre de réfugiés reconnus par le gouvernement japonais était inférieur à 10 personnes par an. Pendant vingt ans, l'accueil des réfugiés au Japon a majoritairement concerné des Indochinois, malgré la mise en application de la Convention de Genève.



Les Indochinois au Japon : réfugiés ou migrants ?

L'accueil des réfugiés au Japon fut décidé par le Parti libéral démocrate dans un contexte de guerre froide. Cette décision diplomatique a été prise alors qu'il n'existait pas de bases structurelles, institutionnelles et sociales pour cet accueil. La structure de l'accueil ne s'est précisée qu'avec la ratification de la Convention de Genève, la création du Conseil de coordination pour les personnes déplacées et les réfugiés indochinois au sein du secrétariat du Cabinet, et la création de la Fondation pour le bien-être et l'éducation du peuple asiatique, accompagnée de l'ouverture des centres de promotion de la réinstallation chargés de l'insertion des réfugiés.

Les autorités japonaises ont accueilli des *boat people* et des *land people*, selon les quotas¹³ décidés dans le cadre de la collaboration internationale pour les réfugiés indochinois¹⁴. Cette collaboration prévoyait que les pays d'accueil recevraient en priorité les réfugiés ayant déjà de la famille dans ce pays ou ceux qui en connaissaient la langue et la culture. Dans le cas du Japon, peu de réfugiés pouvaient remplir ces conditions. Le gouvernement a donc assoupli les critères concernant les liens familiaux ou culturels et a privilégié le critère de la capacité pour les réfugiés de subvenir à leurs propres besoins, autrement dit leur capacité d'indépendance¹⁵.

Dans chacun des pays d'accueil, le profil des réfugiés est marqué par les critères de sélection décidés par l'État. Au Japon, ont été accueillies des populations considérées comme capables de s'insérer dans une société homogène et supposée hostile à l'immigration, et sans soutien formel de la part de l'administration. Nos enquêtes auprès des réfugiés cambodgiens soulignent que la majorité des réfugiés acceptés étaient de jeunes ménages dans la vingtaine ou la trentaine. Leur profil ne différait pas beaucoup de celui des travailleurs migrants¹⁶. Les travaux sur l'immigration au Japon ont peu parlé des réfugiés pourtant arrivés avant l'augmentation des flux de migrants, suite à la révision de la loi sur l'immigration de 1989¹⁷.

Au Japon, ont été accueillies des populations considérées comme capables de s'insérer dans une société homogène et supposée hostile à l'immigration, et sans soutien formel de la part de l'administration.

Genève. Voir Naikakukanbou Indochina Nanmin Taisaku Renraku Chōsei Kaigi Jimukyoku (Secrétariat de la réunion sur les réfugiés indochinois pour le Cabinet du Premier ministre), *Indochina nanmin no genjō to wagakuni no taiō (Situation des réfugiés indochinois et mesures prises par le Japon)*, Tokyo, Cabinet du Premier ministre, octobre 1985, p. 28. **12**. Ministère de la Justice, "Heisei 23 nen ni okeru nanmin nintai sha sū nado nitsuite" ("Communiqué relatif au nombre de réfugiés reconnus en 2011"), ministère de la Justice, 24 février 2012, en ligne URL : http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanrio3_00085.html (consulté le 30 septembre 2012). **13**. Par l'accord du Conseil des ministres du 3 avril 1979, au départ le quota fut fixé à 500 personnes par an. **14**. Yoshio Kawashima, "Japanese laws and practices on Indo-Chinese refugees", in *Osaka University Law Review*, vol. 38, 1991, p. 1 ; Meryll Dean, Mili Nagashima, "Sharing the burden : The role of government and NGOs in protecting and providing for asylum seekers and refugees in Japan", in *Journal of Refugee Studies*, vol. 20, n° 3, 2007, p. 488. **15**. Le gouvernement japonais a rendu public le 13 juillet 1979 un accord du Conseil des ministres portant sur les critères d'admission pour leur installation au Japon. Le 3^e critère visait les réfugiés en bonne santé qui envisageaient de travailler et de pouvoir vivre sans aides de l'État. Voir Minako Suzuki, "Cambodia Nanmin no Nihon teijūzen no idō katei nikansuru ichikōsatsu" ("Analyse de l'itinéraire des réfugiés cambodgiens avant l'installation au Japon"), in *Rikkyo Daigakudaigakuin Shakaigaku Ronshū (Revue sociologique de l'École doctorale de l'université Rikkyo)*, vol. 6, 1999, pp. 43-55. **16**. Les données sont basées sur les enquêtes de l'auteur conduites entre 1995 et 2000 auprès de 46 réfugiés cambodgiens au Japon. Voir Minako Suzuki, article cité dans la note 15 ; Minako Suzuki, "Shakaihendou to zainichi Cambodgia Jin no Nihon shakai he no sannyū ; Nanmin no Saitējū to iu shiten kara" ("Les mouvements sociaux et l'insertion des Cambodgiens résidant au Japon du point de vue de la réinstallation des réfugiés"), mémoire de maîtrise, université Rikkyo, 2001. **17**. Meryll Dean, Mili Nagashima, "Sharing the burden : The role of government and NGOs in protecting and providing for asylum seekers and refugees in Japan", art. cit.

Hall de la gare de Shinagawa. Une station de métro depuis laquelle transitent les demandeurs d'asile, les réfugiés et les résidents étrangers afin de se rendre au bureau de l'immigration. © CAMILLE MILLERAND

Les années 2000 : un tournant pour la politique d'asile au Japon

À la suite de l'accord international décidant de la fin du programme de CPA¹⁸ lors de la Conférence internationale de Genève sur les réfugiés indochinois du 6 mars 1996, l'accueil des réfugiés indochinois a pris fin au Japon à la fin des années 1990¹⁹. Le centre d'insertion de Himeji a été fermé en 1996, celui de Yamato en 1998, reste celui de Shinagawa (à Tokyo) qui a été réorganisé. En revanche,

le nombre de personnes reconnues réfugiées statutaires a commencé à augmenter, passant de moins de 10 par an à plus de 40 en 1997. Pour répondre à ces changements, le gouvernement a adopté une résolution du Cabinet sur l'insertion des réfugiés statutaires datée du 7 août 2002. En 2003, le centre d'hébergement pour les demandeurs d'asile (Esfra : Emergency Shelter for Refugee Applicants) a été créé dans le cadre du programme de soutien pour les réfugiés statutaires. Le centre international de Shinagawa a été également réorganisé sous le nom de Refugee Assistance Headquarters, et le dispositif d'accueil et d'insertion qui avait été mis en place pour les réfugiés indochinois a été reformulé en 2006 au sein de ce nouveau centre grâce à la mobilisation d'activistes et de citoyens en désaccord avec l'indifférence à l'égard des réfugiés.

¹⁸. CPA est un programme qui a été lancé à la Conférence internationale sur les réfugiés indochinois, convoquée par le Secrétaire général de l'ONU Perez de Cullar, à Genève en juin 1989, afin d'accélérer la sélection des réfugiés, le regroupement familial des réfugiés vietnamiens et afin, également, d'améliorer la collaboration du gouvernement vietnamien pour résoudre le flux de *boat people*. ¹⁹. Le gouvernement japonais a annoncé l'arrêt du dispositif d'accueil suite à la décision prise lors du Conseil des ministres du 4 mars 1994.

L'émergence de la cause des demandeurs d'asile

Alors que les mesures d'accueil pour les réfugiés indochinois avaient été envisagées pour une courte durée²⁰, la politique d'asile s'est réorientée vers la prise en compte des réfugiés statutaires, mais dans un contexte de passivité et d'indifférence qui n'a cessé de se confirmer. Avant d'aborder la question des évolutions de la politique d'accueil des réfugiés, il est important de souligner les caractéristiques des demandeurs d'asile au Japon.

Premièrement, selon les statistiques nationales publiées par le ministère de la Justice, au moment de leur demande, une grande partie des demandeurs d'asile sont en situation de séjour illégal. En 2011, sur 1 867 demandeurs d'asile, 708 étaient en situation irrégulière (ministère de la Justice, 2012). Ces demandeurs d'asile doivent donc arriver à vivre le temps des procédures sans droit de résidence et sans autorisation de travail. Il existe deux principales raisons à cela. Tout d'abord, les individus ont eux-mêmes parfois du mal à s'identifier comme ayant droit à l'asile politique ou ne savent pas si le Japon est un pays ayant ratifié la Convention de Genève. Ils ont, en outre, difficilement accès à l'information sur le statut de réfugié au Japon. Il n'est pas exceptionnel que certains n'aient fait la demande qu'après dix ans de séjour au Japon. La plupart, arrivés avec des visas de touriste, se sont vite retrouvés en situation de séjour irrégulier.

Ensuite, les procédures de demande d'asile forment un obstacle important, étant donné que les services chargés de recevoir les demandes sont les mêmes que ceux en charge du contrôle des étrangers, à savoir le Bureau d'immigration du ministère de la

Justice. Il n'existe pas d'organisme distinct tel l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) en France. Non seulement les officiers de l'immigration ont des missions qui peuvent paraître contradictoires, mais ils manquent aussi cruellement de formation sur la question du droit d'asile. Par exemple, les officiers de l'immigration dans les aéroports connaissent rarement les démarches administratives relatives à la demande d'asile, et même ignorent parfois la traduction anglaise du mot "réfugié".

La médiatisation de la politique d'asile au Japon

La politique à l'égard des demandeurs d'asile s'est encore durcie après le 11 septembre 2001. Ainsi, à l'octobre suivant, 9 demandeurs d'asile de nationalité afghane ont été arrêtés et mis en détention forcée par le Bureau d'immigration. Certains d'entre eux ayant tenté de se suicider, l'affaire a attiré l'attention de la société civile. Des demandeurs d'asile et des militants, choqués, se sont mobilisés avec des avocats afin de les faire libérer²¹. En 2002, le Japon a aussi fait face à l'affaire du consulat général situé dans la ville de Shenyang en Chine, où une famille d'exilés de Corée du Nord, qui essayait de se réfugier dans le consulat japonais, a été repoussée et arrêtée par les policiers chinois sous le regard indifférent des officiers japonais.

La médiatisation de ces deux affaires²², et l'émergence d'un débat dans l'opinion publique sur la nécessaire réforme de la politique d'asile, a poussé Mayumi Moriyama, alors ministre de la Justice, à établir une Commission privée sur la question des réfugiés²³, qui a abouti à la réforme de 2004.

²⁰ Naikakukanbou Indochina Nanmin Taisaku Renraku Chōsei Kaigi Jimukyoku (Secrétariat de la réunion sur les réfugiés indochinois pour le Cabinet du Premier ministre), *art. cit.* ²¹ Japan Association for Refugees, 2012, "Afganistan nanmin no shūyō to kawarihajimeta shihō" ("Détention des réfugiés afghans et nouvelles dispositions judiciaires"), <http://www.refugee.or.jp/jar/10yrs/2.shtml> (consulté le 25 juillet 2012). Des avocats ont créé un groupe afin de se mobiliser pour les réfugiés et les demandeurs d'asile afghans. ²² "Bōmei ukeire koshi sadamarazu" ("Hésitation(s) sur la prise en charge des exilés"), in *Nihon Keizai Shinbun* (quotidien), 12 mai ; "Bōmei kibōsha monzen barai yurusanu" ("Ne laissez pas les demandeurs d'asile à la porte"), in *Yomiuri Shinbun* (quotidien), 16 mai 2002. "Jinken shōkoku Nihon' wo rotei" ("Petit pays pour les droits de l'homme"), in *Asahi Shinbun* (quotidien), 16 mai 2002. ²³ La Nanminmondai ni kansuru senmonbukai (Réunion d'expertise sur la question des réfugiés) a tenu 18 réunions entre juin 2002 et novembre 2003 et a présenté un rapport au ministre de la Justice le 24 décembre 2003.



Le faible impact de la réforme juridique de 2004

Trois points principaux marquent cette réforme : la suppression du délais de soixante jours après l'entrée sur le territoire national pour déposer une demande d'asile, la délivrance, sous certaines conditions, d'un titre de séjour provisoire (*kari-tai-zaikyoka*, "autorisation de séjour provisoire") et la création d'une institution indépendante de spécialistes des questions d'asile pouvant faire opposition à un refus du ministère de la Justice (cette institution est appelée "*nanminshinsa sanyoin*", ou Refugee Examination Counselors). À travers la réforme de la loi touchant aux réfugiés, la situation s'est améliorée sur le coup, mais le débat et les réformes politiques n'ont pas connu de suite.

La réforme a certes permis d'améliorer la protection des demandeurs d'asile. Les affaires présentées ci-dessus ont été à l'origine de la création de plusieurs associations de soutien et de l'intervention

Malgré la réforme, la politique d'asile demeure inchangée et le nombre de réfugiés reconnus chaque année reste plus ou moins identique, soit une dizaine de personnes.

d'un nombre croissant d'avocats²⁴. De fait, en 2011, le nombre de demandes d'asile a fortement augmenté pour atteindre 1 867 personnes²⁵. Si le nombre d'attributions du statut de réfugié reste très bas, le nombre de personnes ayant obtenu une permis-

sion spéciale de séjour à titre "humanitaire" augmente. Cette permission est un des cas de figure du *zairyū tokubetsu kyōka* ("permission spéciale de résidence", qui correspond à une régularisation), selon l'article 50 de la loi sur l'immigration. Il s'agit d'une permission spéciale de résidence accordée par pouvoir discrétionnaire du ministre de la Justice. Ce statut correspond en France à la protection subsidiaire.

La première occurrence d'attribution du statut humanitaire pour les demandeurs d'asile date de 1991. Les chiffres ont tourné autour de 10 cas par an jusqu'en 1997, pour passer à 42 cas en 1998 et dépasser les 100 cas en 2008. En 2011, alors que seulement 23 personnes ont obtenu le statut de réfugié statutaire, 248 personnes possèdent le statut humanitaire. Entre les deux, les droits octroyés sont très différents. Le statut de réfugié permet de bénéficier de soutiens administratifs pour la langue, le logement et le travail, d'accéder à la Sécurité sociale, d'avoir un titre de séjour en tant que résident, d'accéder aux droits et aux devoirs mentionnés par la Convention de Genève. Par contre, le second statut ne donne accès qu'à un permis de séjour temporaire. Malgré la réforme, la politique d'asile demeure inchangée et le nombre de réfugiés reconnus chaque année reste plus ou moins identique, soit une dizaine de personnes. Pourquoi le Japon a-t-il recours au statut humanitaire au détriment d'une vraie politique d'asile ?



Le cas des demandeurs d'asile kurdes

Le 17 janvier 2005, une famille de demandeurs d'asile kurdes de nationalité turque a été expulsée par le gouvernement japonais²⁶. Le père était engagé en Turquie dans un mouvement revendiquant l'autonomie politique des groupes ethniques kurdes. Menacé et discriminé, il s'était enfui au Japon en 1990 puis avait fait venir sa famille. Il a sans succès déposé deux demandes d'asile, et finalement la famille a porté l'affaire devant la justice. Cette famille kurde a donc tenté toutes les démarches possibles. Ils avaient obtenu une mise en liberté provisoire (*karuhōmen*) du Bureau d'immigration qui leur interdisait de travailler et qu'il fallait renouveler tous les mois, ce statut ne les protégeant pas contre une expulsion.

²⁴. Meryll Dean, Mili Nagashima, "Sharing the burden : The role of government and NGOs in protecting and providing for asylum seekers and refugees in Japan", *art. cit.* ²⁵. Ministère de la Justice, "Heisei 23 nen ni okeru nanmin nintai sha sū nado nitsuite" (*Communiqué relatif au nombre de réfugiés reconnus en 2011*), *art. cit.* ²⁶. Voir, par exemple, "Kurde nanmin ni kazoku wo shiensuru kai" ("Mouvement de soutien à deux familles de réfugiés kurdes"), in *Nanmin wo oitsumeru kuni : Kurudo nanmin suwarikami ga uttaerumono* (*Le Pays qui traque les réfugiés. Ce que le sit-in veut dénoncer*), Tokyo, Ryokufū Shuppan, 2005.

Tableau 1. Nombre de demandes d'asile et de reconnaissances du statut de réfugié et du statut humanitaire (chiffres cumulatifs 1991-2011)

Nationalité	Nombre de demandeurs d'asile	Nationalité	Nombre de personnes ayant obtenu le statut de réfugié statutaire	Nationalité	Nombre de personnes ayant obtenu le statut humanitaire
Birmans	4 215	Birmans	307	Birmans	1 558
Turcs	1 489	Iraniens	69	Chinois	80
Sri Lankais	853	Vietnamiens	59	Afghans	56
Pakistanaï	836	Cambodgiens	50	Iraniens	41
Iraniens	605	Laotiens	48	Turcs	36
Népalais	434	Afghans	26	Pakistanaï	34
Bangladaï	356	Irakiens	6	Soudanais	22
Afghans	287	Ethiopiens	5	Sri Lankais	22
Chinois	278	Chinois de RDC	5	Bangladaï	19
Indiens	274	Chinois de RPC	5	Ethiopiens	17
Autres	2 127	Autres	18	Autres	109

Source : ministère de la Justice, 2012

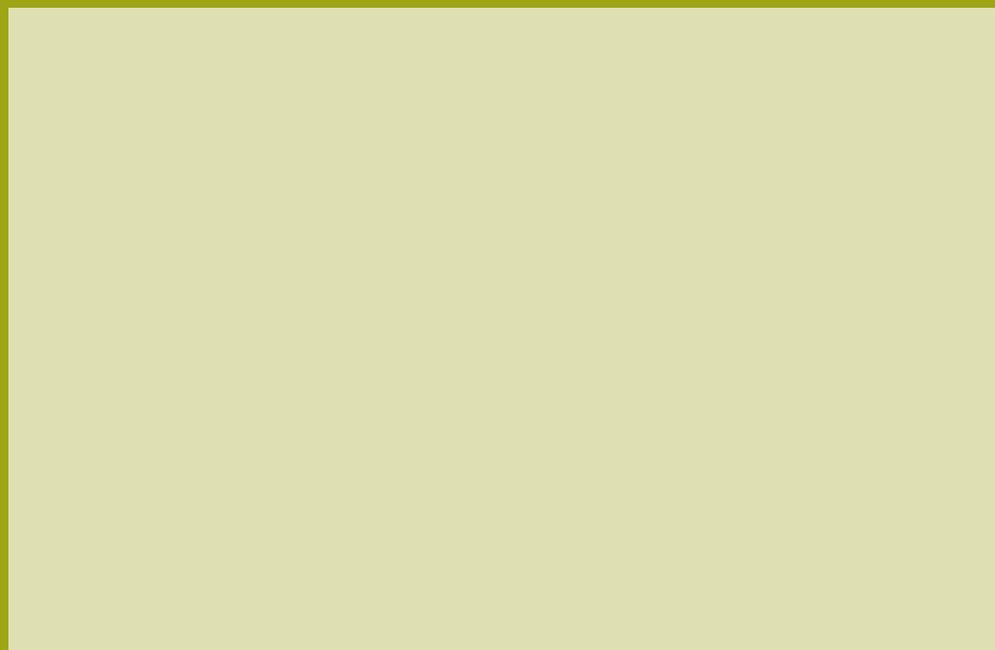
Il est remarquable qu'aucun demandeur d'asile kurde de Turquie n'ait jamais obtenu le statut de réfugié au Japon²⁷. Cette famille kurde avait donc peu d'espoirs d'obtenir ce statut et ne pouvait pas non plus rentrer dans son pays. Ils ont alors décidé d'organiser une grève devant le bureau du HCR à Tokyo. Cette grève, qui a duré soixante-douze jours, a débouché sur l'attribution par le HCR du statut de réfugié. Il ne s'agit pas alors d'un statut de réfugié statutaire, même si, sur la scène internationale, cette attribution par le HCR est considérée comme équivalente à la définition de la Convention de Genève relative aux réfugiés et que la Convention interdit d'expulser ces réfugiés dans un pays où ils risquent d'être en danger. Or, sans préavis, leur expulsion a cependant eu lieu le 17 janvier 2005. L'arrestation s'est déroulée au Bureau d'immigration alors que le père et son fils aîné venaient renouveler leur permis de liberté

provisoire. Le lendemain, leur expulsion vers leur pays d'origine était en cours, bien que le HCR ait exercé son mandat sur leur cas (selon les art. 6 et 7 des statuts du HCR adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies du 14 décembre 1950) et même s'ils vivaient en famille.

Cette affaire a provoqué de virulents reproches à l'échelle internationale. Le principe de non-refoulement²⁸ contenu dans la Convention de Genève interdit d'expulser ou de renvoyer une personne dans un pays où elle peut encourir des risques de persécution ou de mort. Cette pratique signifie que les autorités japonaises ne respectent pas les règles de collaboration entre les pays ayant signé la Convention de Genève et avec le HCR. L'affaire a mis en évidence le peu de considérations humanitaires et les abus du pouvoir politique japonais concernant la question des réfugiés, au profit des relations diplomatiques. D'après les statistiques

27. Dans un article, Kaoru Nemoto a dénoncé l'inégalité des reconnaissances du statut de réfugié en fonction de la nationalité. Voir Kaoru Nemoto, "Nanmin ninte zero no kunô : Nihon de kurasu kurudo nanmin no genjitsu" ("Zéro reconnaissance du statut de réfugié – la réalité des réfugiés kurdes vivant au Japon"), in *Asahi Shinbun Extra Report and Analysis* (AERA), 3 septembre 2012, p. 63.

28. Le principe de non-refoulement est d'interdire l'expulsion et le renvoi d'une personne dans des États "où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques" (art. 33).



Bella vit au Japon depuis 26 ans. Chaque jour, elle prend son poste au bureau de l'immigration en tant qu'agent pour Western Union. Ses clients sont, pour la plupart, Philippins.

© CAMILLE MILLERAND

du ministère de la Justice, les demandeurs d'asile d'origine turque sont en deuxième position parmi l'ensemble des demandeurs, par contre aucun Turc n'a jamais obtenu le statut de réfugié statuaire (tableau 1).

Avec environ 80 % de demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires, la nationalité la plus représentée est la Birmanie. Quant aux ressortissants turcs ayant obtenu une reconnaissance humanitaire, il est notifié qu'aucun n'est d'origine kurde. Il semble que la reconnaissance du statut de réfugié au Japon soit fortement dépendante des stratégies diplomatiques au détriment des droits de l'homme.

La dégradation des conditions d'accueil des réfugiés

Après 2009, le nombre d'étrangers en détention a fortement augmenté, avec parmi eux de nombreux demandeurs d'asile. Certains avaient déposé une demande d'asile avant la détention, d'autres pendant. L'enfermement des demandeurs d'asile devient de plus en plus courant et entraîne des cas de maladies graves, des tentatives de suicide, des grèves de la faim. La loi n'indique aucune limite de détention pour les étrangers en séjour

²⁹ Selon l'art. 52-5 de la loi sur l'immigration, les personnes ayant reçu une demande de quitter le territoire peuvent être détenues jusqu'à leur départ. Notes de terrain, visites au centre de détention en 2009. Voir également Ping Xiao, "Nihon ni okeru keiji tetsuzuki no shintai kōsoku to shutsunyūkoku kanri taisei no kankei" ("The relationship of detention in criminal procedures and immigration control in Japan"), in *Hitotsubashi Hōgaku (The Hitotsubashi Journal of Law and International Studies)*, vol. 6, n° 1, 2007, p. 339 ; Makiko Tanaka, "Higashinohon Nyūkoku Kanri Senta de Daikibo na Hansuto" ("Grève de la faim de grande envergure dans le centre de détention de l'est du Japon"), in *Migrants Network(M-net)*, vol. 154, novembre 2012, p. 8.

irrégulier, certains sont détenus plus de trois ans, voire cinq ans²⁹. Seule existe la mise en liberté provisoire qui est soumise à des conditions strictes mentionnées par le ministre de la Justice.

Vers la fin de 2008, les responsables de la Japan Association for Refugees ont observé des troubles de communication téléphonique³⁰. Le téléphone est pour les demandeurs d'asile détenus le moyen de communiquer avec l'extérieur. Le numéro de l'association leur permet d'appeler en PCV, de demander des renseignements, une aide juridique, sociale et médicale. Cela leur permet de rester en contact avec l'extérieur car généralement ils n'ont pas les moyens d'acheter des cartes téléphoniques. Or les responsables des permanences téléphoniques de l'association ont observé que les appels des détenus diminuaient et ont compris que le centre de détention avait limité les communications. Les protestations venues de l'association ont permis la levée de cette barrière au bout d'un mois. Cet incident révèle le durcissement des directives à l'égard des demandeurs d'asile en situation irrégulière. Peu à peu, le nombre d'arrestations lors d'une visite pour le renouvellement de la liberté provisoire a augmenté, tendant à fragiliser les demandeurs dans leurs démarches. Selon la Convention de Genève, la déportation et la détention des demandeurs d'asile sont interdites dans les États signataires.

Cette dégradation du traitement a causé trois suicides en 2010³¹. Des preuves laissées par les demandeurs d'asile montrent le manque de traitement médical approprié, le comportement inhumain d'officiers du centre de détention, etc. À la suite de ces suicides, les autres détenus se sont engagés dans une grève de la faim le 10 mai 2010 afin de dénoncer le caractère injuste de la détention illimitée, des refus non justifiés de mise en liberté provisoire et la négligence du suivi médical. En réponse, les autorités japonaises ont décidé

d'établir en juillet 2010 une commission d'inspection des centres de détention des étrangers, *Nyūkokuisha shūyōjotō shisatsu linkai* (Commission d'inspecteurs sur le centre de détention des étrangers), chargée d'évaluer et de surveiller les conditions à l'intérieur de ces centres.

Vivre sans droit de travailler et sans aide financière

La Convention de Genève mentionne les droits et les devoirs des réfugiés statutaires, mais qu'en est-il pour les demandeurs d'asile ? Leurs conditions de vie dépendent des lois domestiques relatives aux immigrés ou aux étrangers. Par conséquent, les situations sont diverses d'un pays à un autre. Certains pays autorisent le travail, comme l'Italie, d'autres non, comme la France.

Au Japon, leurs conditions de vie sont très difficiles. Ils doivent vivre sans travailler, sans Sécurité sociale, sans aide au logement, et avec peu d'aide financière (approximativement 850 euros d'allocation de la part de l'État). Très rares sont ceux qui obtiennent un logement Emergency Shelter for Refugee Applicants (ESFRA)³², dont la durée est limitée à trois mois.

Nombreux sont ceux qui doivent faire face à de multiples problèmes, tel le cas d'un couple de Congolais dont la femme est tombée enceinte pendant la procédure de demande d'asile³³. Leur demande a été refusée et ils ont fait appel. En attendant, leur statut et la discrimination raciale les empêchent de trouver un travail alors qu'ils doivent assurer le logement, l'alimentation, l'électricité, les consultations médicales, et se préparer à l'arrivée de leur enfant.

Il semble que la reconnaissance du statut de réfugié au Japon soit fortement dépendante des stratégies diplomatiques au détriment des droits de l'homme.

30. L'auteur a eu l'occasion de travailler pour Nanmin Shi'en Kyōkai (Association for Refugees) de novembre 2008 à mars 2009 et d'avril 2010 à octobre 2010. 31. Deux suicides dans le centre de détention Ushiku situé dans le département d'Ibaragi, un Brésilien en mars 2010 et un Coréen en mai 2010, et un suicide dans le centre de Shinagawa à Tokyo, un Chinois, en avril 2010. 32. Le logement ESFRA (Emergency Shelter For Refugee Applicants), géré par le Refugee Assistance Headquarters par délégation du gouvernement du Japon, est un logement temporaire pour les demandeurs d'asile défavorisés. 33. Notes de terrain, l'auteur a servi d'interprète médical pour le couple à l'été 2010.

Références

- Kôki Abe, "Protecting whom ? Japanese refugee policies revisited", in *Kanagawa Hogaku (Kanagawa Law Review)*, vol. 36, n° 3, 2004, pp. 1063-1102.
- Amnesty International, *Japan : Welcome to Japan?*, mai 2002, en ligne, URL : www.unhcr.org/refworld/docid/3ce502664.html.
- Meryll Dean, Mili Nagashima, "Sharing the burden : The role of government and NGOs in protecting and providing for asylum seekers and refugees in Japan," in *Journal of Refugee Studies*, vol. 20, n° 3, 2007, pp. 481-508.
- Tadamasu Fukiura, *Nanmin : Sekai to Nippon (The Refugee - The World and Japan)*, Tokyo, Nihon Kyôiku Shinbunsha, 1989.
- Hiroshi Honma, *Nanminmondai towa Nanika (La Question des réfugiés)*, Tokyo, Iwanami Shoten, 1990.
- Hiroshi Honma, "Japan's refugee Policy : From post-World War to present day", in *Women's ASIA*, vol. 21, n° 18, 2007, pp. 22-25.
- Eri Ishikawa, "Nanmin taisaku no suii-NGO kara mita 10 nenkan" ("Évolution de la politique d'asile - retour des ONG sur les dix dernières années"), in *Imin Seisaku Gakkai (Migration Policy Review)*, vol. 1, 2009, pp. 55-69.
- Japan Association for Refugees, "Nanmin shien kyokai to Nihon no nanmin no jûnen" ("La Japan Association for Refugees. Dix ans de soutien aux réfugiés"), 2010, en ligne, URL : www.refugee.or.jp/jar/10yrs (consulté le 25 Juillet 2012)
- Yoshio Kawashima, "Japanese laws and practices on Indo-Chinese refugees », in *Osaka University Law Review*, vol. 38, 1991, pp. 1-12.
- Naikakukanshou Indochina Nanmin Taisaku Renraku Chôsei Kaigi Jimukyoku (Secrétariat de la réunion sur les réfugiés indochinois pour le Cabinet du Premier ministre), *Indochina nanmin no genjô to wagakuni no taiô (Situation des réfugiés indochinois et mesures prises par le Japon)*, Tokyo, Cabinet du Premier ministre, octobre 1985.
- Ministère de la Justice, "Heisei 23 nen ni okeru nanmin nintei sha sô nado nitsuite" (*Communiqué relatif au nombre de réfugiés reconnus en 2011*), ministère de la Justice, 24 février 2012, en ligne URL : www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanrio3_00085.html (consulté le 30 Septembre 2012)
- Kaoru Nemoto, "Nanmin nintei zero no kunô : Nihon de kurasu kurudo nanmin no genjitsu" ("Zéro reconnaissance du statut de réfugié - la réalité des réfugiés kurdes vivant au Japon"), in *Asahi Shinbun Extra Report and Analysis (AERA)*, 3 septembre 2012, p. 63.
- Nyôkan mondai chôsa Kai, *Nyûkan Shûyô Shisetsu (Les Centres de détention du Bureau d'immigration)*, Tokyo, Gendai Jinbun Sha, 2001.
- Minako Suzuki, "Cambodia Nanmin no Nihon teijûzen no idô katei nikansuru ichikôsatsu" ("Analyse de l'itinéraire des réfugiés cambodgiens avant l'installation au Japon"), in *Rikyû Daigakudai-gakuin Shakaigaku Ronshû (Revue sociologique de l'École doctorale de l'université Rikkyo)*, vol. 6, 1999, pp. 43-55.
- Minako Suzuki, "Shakaihendou to zainichi Cambodgia Jin no Nihon shakai he no sannyû ; Nanmin no Saiteijû to iu shiten kara" ("Les mouvements sociaux et l'insertion des Cambodgiens résidant au Japon du point de vue de la réinstallation des réfugiés"), mémoire de maîtrise, université Rikkyo, 2001.
- Hiroshi Tanaka, *Zainichi gaikokujin: Hô no kabe, kokoro no mizo (shinban) (Les Étrangers résidant au Japon, nouvelle édition - obstacle juridique, fossé des cœurs (ré-édition)*, Tokyo, Iwanami, 1995.
- Shiho Tsutsui, "Kokusaiika to Jinken. Nihon ni yattekita Afghanistan nanmin shinseisha 9 mei no isseitekihatsu shûyô no mondaiten" "Internationalisation et droits de l'homme. Sur l'arrestation et la détention de 9 demandeurs d'asile afghans au Japon", Asia-Pacific Human Rights Information Center, Hurights Osaka, 2001, URL : www.hurights.or.jp/archives/newsletter/section2/2001/11/9.html (consulté le 25 Juillet 2012).
- Ping Xiao, "Nihon ni okeru keiji tetsuzuki noshintai kôsoku to shutsunyûkoku kanri taisei no kankei" ("The relationship of detention in criminal procedures and immigration control in Japan"), in *Hitotsubashi Hôgaku (The Hitotsubashi Journal of Law and International Studies)*, vol. 6, n° 1, 2007, pp. 325-368.



Conclusion

Cet article s'est proposé de présenter l'évolution historique de la politique d'accueil des réfugiés et du droit d'asile en mettant en évidence les particularités et le caractère spécifique du Japon. Malgré le faible nombre de réfugiés, l'arrivée des réfugiés indochinois au Japon représente un tournant historique dans la politique d'accueil des étrangers.

Cependant, il semble que ces changements juridiques n'aient eu que peu d'impact sur l'intégration sociale des réfugiés et des demandeurs d'asile. Une des raisons est que la Convention de Genève manque de précision concernant les différentes modalités et démarches nécessaires à l'obtention du statut de réfugié politique. Cela engendre une divergence en matière de critères de reconnaissance du statut de réfugié et, par conséquent, une hétérogénéité des droits et devoirs reconnus par chaque pays pour les demandeurs d'asile.

Le Japon ne possède pas d'institution dédiée à l'instruction des demandes d'asile. Bien que sa mission principale soit de contrôler et de surveiller les étrangers au Japon, c'est le Bureau d'immigration du ministère de la Justice qui la prend en charge. Les personnes qui examinent les demandes ne sont donc pas des spécialistes et n'ont que peu de connaissances du contexte politique, historique et social des pays d'origine des demandeurs d'asile. Par ailleurs, le lieu où transitent les étrangers en situation irrégulière est désigné au Japon par le terme de "centre de détention", alors que d'autres pays comme la France lui préfèrent l'expression "centre de rétention". Une telle dénomination

favorise la confusion entre demandeurs d'asile et résidents clandestins, ce qui mène à une criminalisation des demandeurs d'asile en situation irrégulière, étant donné le principe de détention pour tous les clandestins (*zenken shūyō shugi*). En outre, le manque de protection juridique pour les demandeurs d'asile rend leurs conditions de vie difficiles. Il n'existe pas de régime humanitaire régional comme dans l'Union européenne où le Conseil européen a un rôle de direction. Les pays qui, comme le Japon, ne possèdent pas de régime humanitaire régional, renvoient les décisions à la souveraineté étatique en dépit des préconisations de la Convention de Genève, ce qui favorise les abus d'autorité. ■

