

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

Faire la lumière sur la DSR en Chine

Lili Song

Bien que le HCR traite toutes les demandes individuelles de statut de réfugié en Chine, les informations publiques concernant ce mandat de DSR sont restées parcimonieuses. Faire la lumière sur la procédure en vigueur permet d'identifier les défis et les possibilités actuelles en matière de protection des réfugiés en Chine.

La République populaire de Chine¹ a adhéré en 1982 à la Convention de 1951 sur les réfugiés et à son protocole de 1967. Deux ans auparavant, le HCR avait ouvert un bureau spécial à Pékin en réponse à la crise des réfugiés indochinois² au cours de laquelle la Chine a admis et installé localement plus de 280 000 réfugiés. En 1995, ce bureau est devenu une antenne, puis en 1997, il a été transformé en bureau régional couvrant la Chine, la région administrative spéciale (RAS) de Hong Kong et celle de Macao. La convention d'accompagnement entre la Chine et le HCR³ a établi que le bureau de Pékin du HCR, en consultation et en coopération avec le gouvernement chinois, aurait un accès sans entrave aux réfugiés, ce qui a fourni une base juridique au HCR pour procéder à la détermination du statut de réfugié (DSR) en Chine. Le HCR continue de se charger de la totalité du mandat de DSR en Chine et le gouvernement chinois reconnaît le statut de réfugié accordé par le HCR.

Le processus de DSR dans le cadre du mandat

Les demandeurs d'asile sont tenus de s'enregistrer eux-mêmes et en personne auprès du bureau de Pékin, après quoi le HCR leur délivre un certificat de demandeur d'asile. Ce certificat permet aux personnes en quête d'asile de demander un permis de séjour temporaire auprès des autorités policières chinoises locales et de résider ainsi légalement en Chine en attendant qu'ait lieu leur entretien de détermination du statut de réfugié.

Le public dispose de très peu d'information sur la manière dont la DSR sous mandat du HCR est menée en Chine. Les demandeurs d'asile sont tenus de se présenter en personne aux entretiens qui ont lieu au bureau de Pékin et les comptes-rendus indiquent que ces entretiens sont généralement menés par un agent du HCR, accompagné si nécessaire d'un traducteur, et qu'ils se concentrent sur les raisons pour lesquelles le demandeur a quitté son pays. Les demandeurs qui reçoivent une décision négative en première instance ont le droit de faire réexaminer cette décision par le

HCR conformément aux Normes relatives au processus de DSR sous mandat du HCR et, en règle générale, doivent avoir la possibilité de présenter leur recours en personne. Les décisions de DSR prises par le HCR ne sont toutefois pas soumises à un contrôle judiciaire en Chine ; les demandeurs dont l'appel est rejeté n'ont aucun autre recours et sont considérés à partir de ce moment comme résidant illégalement dans le pays. Les demandeurs d'asile ne bénéficient généralement pas non plus de représentation juridique au cours de la procédure de DSR, un fait qui peut être attribué au manque d'avocats spécialisés dans les questions de réfugiés en Chine et à l'absence d'aide juridique financée par l'État pour les demandeurs d'asile.

Les demandeurs d'asile qui sont reconnus comme réfugiés reçoivent un certificat de réfugié délivré par le HCR⁴. Ils sont autorisés à rester temporairement en Chine jusqu'à ce que le HCR leur trouve une solution durable, généralement la réinstallation dans un pays tiers car la Chine ne leur permet pas de se réinstaller localement. Ils n'ont pas le droit de travailler et dépendent du HCR pour leur fournir une assistance en ce qui concerne la nourriture, l'hébergement, les soins médicaux et l'éducation⁵. Ceux dont on estime qu'ils n'ont pas de motif légitime pour rester en Chine sont considérés comme des immigrants en situation irrégulière.

Les défis d'accès

Malgré les dispositions prévues par la Convention de 1951 avec le gouvernement chinois, dans la pratique, le bureau du HCR à Pékin n'a pas toujours accès aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. Le bureau est tout sauf proche des frontières de la Chine où de nombreux réfugiés, comme les Nord-Coréens ou les personnes appartenant aux communautés ethniques kokang et kachin déplacées par le conflit armé en Birmanie, pénètrent dans le pays. En plus du fait que la Chine est un pays immense, nombreux sont les réfugiés et demandeurs d'asile à arriver sans documents d'entrée en règle et avec des ressources financières limitées, ce qui fait qu'ils éprouvent des difficultés

à se rendre à Pékin en raison des contrôles d'identité auxquels ils risqueraient d'être soumis dans les trains, les aéroports et les hôtels.

Selon la version de 2003 des Normes relatives aux procédures de DSR sous mandat du HCR, le HCR ne peut pas faire mener les entretiens par ses propres partenaires d'exécution et doit « s'efforcer de prendre toutes les mesures possibles » pour enregistrer les demandeurs d'asile à des fins de DSR en dehors de ses bureaux lorsque les conditions dans le pays hôte rendent difficile l'accès des demandeurs d'asile à un bureau du HCR⁶. Des fonctionnaires du bureau de Pékin se seraient parfois rendus dans des régions situées en dehors de Pékin comme la province du Yunnan au sud-ouest ou la ville de Guangzhou au sud du pays, afin de procéder à la DSR mais cela ne paraît pas être une pratique courante. Au contraire, le gouvernement chinois a rejeté les demandes répétées du HCR de pouvoir accéder aux zones frontalières afin d'aider les personnes qui se trouvent dans le nord-est de la Chine après avoir fui la Corée du Nord ou les déplacés des communautés ethniques kokang et kachin dans la province du Yunnan. En conséquence, les réfugiés et les demandeurs d'asile qui n'ont pas pu se rendre à Pékin (notamment ceux arrivés lors d'afflux massifs) n'ont généralement pas été en mesure d'accéder à un processus de détermination de leur statut en Chine parce qu'ils étaient dans l'impossibilité de se faire enregistrer et d'assister aux entretiens en personne⁷.

Dans le cadre des Normes relatives aux procédures de DSR sous mandat du HCR, le HCR a autorisé que les procédures d'enregistrement et de soumission des demandes soient menées par des partenaires d'exécution approuvés. Ces partenaires d'exécution sont souvent des ONG et la Convention de 1995 entre le HCR et le gouvernement chinois autorise explicitement le HCR (avec l'accord du gouvernement) à établir des relations avec des ONG compétentes dûment enregistrées dans le pays. En théorie, il a donc été possible au HCR de s'associer avec des ONG installées en dehors de Pékin pour permettre aux réfugiés de s'enregistrer et de soumettre leurs demandes d'asile sans avoir à se déplacer. La question des réfugiés reste toutefois un sujet sensible en Chine. À ma connaissance, à l'heure actuelle, aucune ONG basée en Chine ne fournit ouvertement une assistance aux réfugiés et aux demandeurs d'asile en Chine. Il semble également qu'aucune relation de partenariat d'exécution n'ait été établie par le bureau du HCR à Pékin.

La révision récente datant de 2020 des Normes relatives aux procédures de DSR sous mandat du HCR permet désormais, dans des circonstances exceptionnelles, l'enregistrement à distance des demandeurs et leur participation par téléphone ou vidéoconférence lorsqu'un entretien en personne ne peut pas être mené pour des raisons de sécurité, de disponibilité des ressources ou de coûts importants et/ou d'autres obstacles liés au déplacement ou à l'accès du demandeur, ou encore d'impératifs de santé publique⁸. Il reste à voir comment ces nouvelles dispositions seront mises en œuvre par le bureau du HCR à Pékin.

Un futur transfert ?

En 2019, le représentant du HCR en Chine, Sivanka Dhanapala, a indiqué que le HCR prévoyait de transférer progressivement la responsabilité de la DSR à la nouvelle Administration nationale chinoise en charge de l'immigration qui a été mise en place en 2018⁹. Il convient de remarquer que le HCR a mis fin à sa procédure de DSR à Macao et à Hong Kong suite à la mise en place par les autorités locales de ces RAS de mécanismes pertinents en 2004 et 2013, respectivement. Depuis les années 1990, le gouvernement chinois travaille à la rédaction d'une loi nationale sur les réfugiés avec l'aide du HCR. Un projet de réglementation sur les réfugiés a été soumis au Conseil d'État pour délibération en 2008 mais il n'a pas été adopté¹⁰. Au moment de la rédaction de cet article, aucune information publique n'était disponible quant aux progrès, ou à l'absence de progrès, relatifs à l'élaboration de la réglementation nationale sur les réfugiés en Chine – il semble peu probable que le gouvernement chinois assume la responsabilité de la DSR à moins que et jusqu'à ce qu'une telle réglementation nationale ait été adoptée. Bien que la conduite de la DSR en Chine se poursuive sous mandat du HCR, il est impératif que ces processus et les défis liés à la protection qui y sont associés fassent l'objet de davantage de recherche.

Lili Song lili.song@otago.ac.nz

Maître de conférences, Faculté de droit, Université d'Otago www.otago.ac.nz/law/staff/lili-song

1. Aux fins du présent article, la République populaire de Chine (ci-après dénommée « Chine ») désigne la Chine continentale à l'exclusion de Hong Kong, Macao et Taïwan.

2. HCR, *Représentation du HCR en Chine* www.unhcr.org/hk/en/about-us/china

3. ONU (2000) « Accord sur la transformation de la mission du HCR en République populaire de Chine en une antenne du HCR en République populaire de Chine ». Signé à Genève le 1er décembre 1995.

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201899/v1899.pdf>, p71

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

4. HCR (2018) *Soumission du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés du rapport de compilation du Haut-Commissariat aux droits de l'homme – Examen périodique universel : République populaire de Chine et régions administratives spéciales de Hong Kong et de Macao* www.refworld.org/docid/5b56ffde9.html

5. Pour en savoir plus sur les réfugiés sous mandat du HCR en Chine, voir : L Song (2020) *Chinese Refugee Law and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, chapter 4.1.

6. HCR (2003) *Normes relatives aux procédures*, p3-16.

7. Lorsque les arrivées ont eu lieu à grande échelle, comme cela a été le cas des réfugiés indochinois, des échappés nord-coréens et des membres des ethnies kokang et kachin, le gouvernement

chinois s'est occupé lui-même [de la DSR], avec une faible implication du HCR. Voir : Song L (2020), chap. 4.2-4.5.

8. HCR (2020) *Normes relatives aux procédures*, p111 and p145.

9. Qian S (2019) 'UNHCR and China: From Help Receiver to Partners – An Interview With UNHCR Representative in China Dhanapala', 19 juin 2019 [en Chinois; titre traduit en anglais]

10. HCR (2013) *Soumission du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés du rapport de compilation du Haut-Commissariat aux droits de l'homme – Examen périodique universel : République populaire de Chine* www.refworld.org/pdfid/5135b0cb2.pdf, p1

