



Des alternatives existent

Synthèse de la mise à jour de la publication
Des alternatives existent sur la prévention
de la détention inutile des migrants

**International
Detention Coalition**

Human rights for detained refugees,
asylum seekers and migrants

Synthèse

Introduction

Cette publication a été publiée pour répondre à une demande croissante des pouvoirs publics, de la société civile et des autres acteurs pour trouver des solutions efficaces, moins onéreuses et plus humaines, pour gérer, hors détention, les demandeurs d'asile, réfugiés et migrants.

La détention des migrants est un phénomène grandissant pour les gouvernements dans leur lutte contre les mouvements migratoires transfrontaliers indésirables.

Les capacités de détention n'ont cessé d'augmenter malgré les craintes bien fondées que la détention interfère avec les droits de l'homme, nuit à la santé et au bien-être et cause des souffrances humaines inutiles.

En outre, la détention est une politique onéreuse qui s'avère difficile à mettre en place et qui régulièrement échoue à atteindre ses objectifs.

Au cours des cinq dernières années, la Coalition Internationale contre la Détention (IDC) a entrepris un programme de recherche pour identifier et définir des alternatives à la détention des migrants (`alternatives`). Cette publication rassemble les conclusions de cette recherche pour donner aux gouvernements un moyen d'avancer dans ce domaine politique difficile.

Cette publication s'efforce à mettre en œuvre la protection inscrite dans le droit international et à renforcer les systèmes de façon à ce que:

- La détention s'avère légale, nécessaire et adaptée au cas particulier;
- La détention n'est utilisée qu'en dernier recours dans les cas exceptionnels
- Les options communautaires sont aussi efficaces que possible

L'argument pour les alternatives

Définir les alternatives à la détention

L'expression « solutions alternatives à la détention des migrants » (ou 'alternatives') n'est pas un terme juridique institué ni un concept normatif, mais une approche fondamentalement différente de la stratégie gouvernementale de gestion des migrants. Les alternatives insistent moins sur la sécurité et les restrictions et plus sur une approche pragmatique et préventive focalisée sur la résolution des cas particuliers.

Une approche alternative respecte les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants en tant que détenteurs de droit pouvant être responsabilisés pour se conformer au processus d'immigration sans voir leurs libertés restreintes ou supprimées.

En gardant ceci à l'esprit, IDC définit les alternatives à la détention comme :

Toute loi, politique ou pratique en vertu de laquelle des personnes ne seront pas détenues en raison de leur statut de migrant.

L'approche de l'IDC vis-à-vis des alternatives

Il est important de mentionner qu'IDC considère que les alternatives:

- Ne s'appliquent pas seulement aux personnes vulnérables tels que les enfants ou les réfugiés
- Ne se rapportent pas seulement aux modèles d'hébergement
- N'exigent pas nécessairement la mise en place de mesures telles que caution/pointage
- Ne se rapportent pas aux différentes formes de détention

En outre, quand nous prenons une perspective internationale et comparons les politiques et les pratiques migratoires existantes à travers différents contextes, nous trouvons que:

- La plupart des pays n'utilisent pas la détention comme première option dans la majorité des cas;
- Un certain nombre de pays n'a que rarement recourt à la détention.

COMPARAISON ENTRE DETENTION ET ALTERNATIVES

La détention

- Est coûteuse
- Est nuisible à la santé et au bien-être
- Interfère avec les droits de l'homme
- N'encourage pas l'implication du migrant dans le processus de la résolution de son cas
- N'est pas un moyen dissuasif efficace
- Peut contribuer à la décision de poursuivre une seconde migration
- Peut exposer les gouvernements à un contentieux pour motif de détention illégale ou d'effets nocifs sur la santé

Les alternatives

- Coûtent moins cher que la détention
- Favorisent la santé et le bien-être
- Respectent et honorent les droits de l'homme
- Renforcent l'implication dans la résolution des cas
- Améliorent le taux de retours volontaires et indépendants
- Peuvent tranquilliser des personnes vulnérables en transit
- Evitent une détention arbitraire et diminuent le surpeuplement et la détention prolongée.

Les avantages des solutions alternatives

L'étude a recensé plusieurs avantages à l'application restrictive de la détention et au fait de privilégier un encadrement au sein de la communauté. Les avantages principaux sont les suivants:

Les solutions alternatives sont moins coûteuses que la détention

Alternatives à la détention ont montré qu'elles étaient jusqu'à 80% moins onéreuses que la détention. Dans la plupart des cas, la détention est considérablement plus onéreuse que les alternatives. Les alternatives ont des coûts opérationnels moindres que la détention, augmentent le nombre de départs volontaires (comparé à celui des expulsions) et évitent les contentieux et les demandes de compensation consécutives à la détention arbitraire ou aux répercussions préjudiciables.

Les solutions alternatives sont plus humaines

Les alternatives sont mieux à même de respecter les droits des demandeurs d'asile, réfugiés, apatrides, migrants irréguliers et autres arrivants. Ils peuvent éviter les préjudices de la détention et permettre un meilleur accès aux programmes en faveur de la santé et de l'aide sociale.

Un encadrement efficace au sein de la communauté est aussi plus en mesure de respecter les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels contribuant ainsi à améliorer le bien-être et l'autonomie des individus. Ainsi les demandeurs d'asile, réfugiés et migrants sont plus à même d'être parties prenantes de la société si leur séjour est sécurisé, et seront mieux préparés pour faire face aux défis que représente un départ du pays.

Solutions alternatives

Les alternatives peuvent atteindre un taux de conformité élevé, atteignant jusqu'à 95% de taux de comparution et jusqu'à 69% de taux de départ volontaire pour les cas rejetés. Les alternatives, particulièrement celles intégrant la gestion des litiges et l'assistance juridique, contribuent également à l'émergence de solutions efficaces et durables en renforçant la confiance dans le processus d'immigration et en réduisant les pourvois en

Les éléments clés pour la réussite des alternatives à la détention

L'étude de l'IDC a mis en évidence les principaux facteurs de réussite des alternatives à la détention en termes de coût, de conformité et de bien-être. Cela sous-entend :

- D'utiliser l'identification et l'évaluation pour adapter les décisions d'accompagnement et de placement
- De fournir un accompagnement social integral focalisé sur la résolution des cas
- De se concentrer sur une coopération précoce
- De s'assurer que les personnes sont bien informées et convaincues qu'elles ont bénéficié d'un processus équitable et mené dans les délais.
- De s'assurer que les droits fondamentaux sont respectés et que les besoins vitaux sont satisfaits
- D'examiner les options pour rester légalement dans le pays et toutes les possibilités d'un départ volontaire ou indépendant
- De s'assurer que toutes les mesures imposées ne sont pas trop onéreuses

Ces leçons ont été réunies dans le modèle CAP révisé.

appel non fondés. Ceci permet d'optimiser le résultat final du processus, aussi bien pour l'intégration des personnes qui ont acquis un statut que pour le départ des cas rejetés.

Les caractéristiques communes des alternatives qui ont réussi

L'étude a mis en évidence des caractéristiques communes entre des alternatives qui ont réussi et, lorsque cela s'est avéré possible, établi les raisons pour lesquelles ces facteurs communs ont contribué à des résultats bénéfiques en terme d'adhésion, de résolution des cas, de coût, de santé et de bien-être. La réussite des alternatives à la détention dépend d'une gamme de stratégies qui maintiennent les personnes impliquées dans leur procédure d'immigration durant leur séjour dans la communauté. Bien que de tels programmes s'appuient parfois sur des capacités d'hébergement, le lieu de vie de la personne n'est pas la préoccupation principale. En revanche, l'attention est portée sur:

- L'identification et l'évaluation de chaque cas particulier
- L'apport d'un accompagnement social, d'une aide juridique et d'autres dispositifs accompagnant la personne vers une résolution de son cas
- L'assurance d'une réponse aux besoins essentiels
- L'application de conditions ou de restrictions limitées uniquement lorsque cela s'avère nécessaire

Les lois, les politiques et les pratiques les plus efficaces pour prévenir les détentions inutiles déterminent (i) si la détention est vraiment nécessaire dans le cas d'une personne en particulier (ii) comment gérer et accompagner au mieux cette personne au sein de la communauté afin d'aboutir à la résolution de son cas. Ces paramètres, ainsi que d'autres caractéristiques importantes sont réunis dans le modèle « Evaluation et Placement Communautaire » révisé (Modèle CAP révisé).

A ce jour les études montrent que les demandeurs d'asile, réfugiés et migrants:

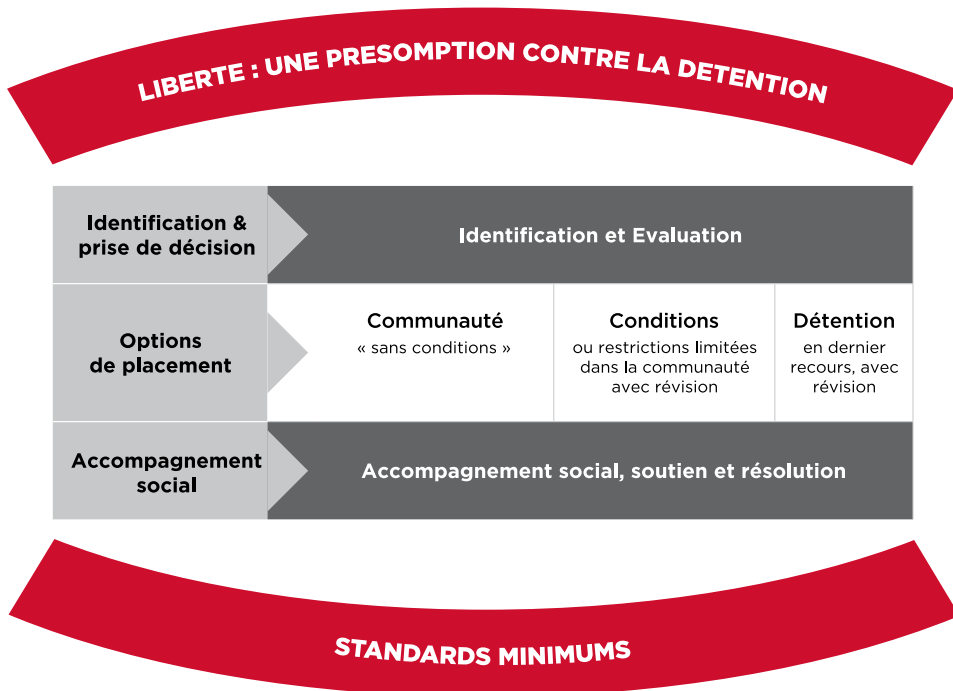
- Abandonnent rarement le processus durant l'attente du résultat d'une demande de visa, d'une détermination de statut ou autre processus d'immigration, s'ils se trouvent dans la destination de leur choix.
- Sont plus à même de se conformer aux exigences si leurs besoins vitaux sont satisfaits au sein de la communauté
- Sont plus susceptibles d'accepter et de se conformer à une décision négative liée à leur demande de visa, de détermination de statut ou à tout autre processus d'immigration s'ils ont la certitude que:
 - Ils ont bénéficié d'un processus juste et efficace
 - Ils ont été informés et accompagnés pendant ce processus
 - Toutes les options ont été examinées pour rester dans le pays légalement
- Semblent moins enclins à abandonner le processus le pays qu'ils ont l'intention de traverser s'ils peuvent satisfaire leurs besoins vitaux de façon légale, s'ils ne risquent pas la détention ou le refoulement, et restent optimistes concernant leurs perspectives d'avenir.
- En outre, si une seconde migration ne peut pas toujours être évitée, l'identification et l'évaluation peuvent aider à comprendre les facteurs de motivations et faciliter l'enregistrement avec les autorités. Cependant, un contrôle absolu de chaque cas est irréaliste. Parmi les solutions à ce type de situation, on peut citer des dispositifs de prévention dynamiques qui répondent aux causes profondes de la migration irrégulière et renforcent le système international permettant de partager les responsabilités.

Evaluation et Placement Communautaire: Présentation du modèle CAP révisé

Utilisant une approche basée sur les points forts des alternatives, le programme de recherche de l'IDC a identifié des alternatives dans une série de pays et les a intégrées dans un cadre d'étude. Le modèle « Evaluation et Placement Communautaire » révisé (Modèle CAP révisé) est un outil pour les gouvernements, la société civile et les autres acteurs pour établir des systèmes qui garantissent que la détention est uniquement utilisée en dernier recours et que les perspectives communautaires aboutissent à des résultats optimaux. Le modèle CAP révisé intègre les principes prééminents de liberté et les standards minimums comprenant les processus clés d'identification, de prise de décision, de placement et d'accompagnement social.

Le modèle CAP révisé peut être utilisé pour:

- Analyser et évaluer les législations, politiques et pratiques existantes afin d'identifier les manquements, besoins, priorités et objectifs.
- Recenser ce qu'il est possible de faire et, ainsi, développer, étendre et améliorer les alternatives mises en place localement.
- Faciliter le dialogue avec les autorités de tous niveaux de gouvernement, entre les Etats et l'ensemble des partenaires.
- Guider le processus de prise de décision pour s'assurer que la détention des migrants est uniquement utilisée en dernier recours.
- Former les fonctionnaires, professionnels et autres acteurs sur la manière de parvenir à la fin de la détention inutile, et de développer et mettre en œuvre des solutions alternatives.



Liberté : Présomption contre la détention

Le principe essentiel inhérent aux alternatives est le droit à la liberté ce qui sous-entend une présomption contre la détention. Le droit à la liberté d'une personne est un droit humain fondamental, inscrit dans les principales lois – régionales et internationales – relative aux droits de l'homme. Il est garanti à toutes les personnes quel que soit leur statut légal, y compris les réfugiés, les demandeurs d'asile, les migrants sans papiers et les apatrides. Le droit à la liberté d'une personne soumet les Etats à un certain nombre de limitations dans leur capacité à pratiquer la détention. Entre autres, une détention doit être justifiée par un objectif légitime de l'Etat, être en conformité avec la loi et ne pas être arbitraire. Dans beaucoup de pays, le droit d'un migrant à la liberté est préservé tout au long du processus migratoire. Dans ces pays, les agents du service d'immigration ne sont pas autorisés à recourir à l'incarcération lorsque d'autres options sont satisfaisantes.

Le droit à la liberté et une présomption établie contre la détention sont institués par des lois, des politiques et des pratiques adoptées qui:

- Etablissent une présomption de liberté
- Fournissent un mandat pour appliquer les alternatives en premier lieu
- Ne permettent la détention que lorsque les alternatives ne peuvent être appliquées
- Interdisent la détention des personnes vulnérables

Standards minimums

Le second principe supportant les alternatives correspond aux normes minimales. Il y a un certain nombre de standards minimums que les Etats se doivent de respecter et auxquelles ils doivent satisfaire vis-à-vis de tous les individus, quel que soit leurs statuts légaux. Ces standards minimums aident aussi à s'assurer du bon fonctionnement des dispositifs qui régissent l'immigration et de l'efficacité des alternatives. Sans la mise en place de standards minimums, il y a moins de chance que les alternatives atteignent un niveau satisfaisant d'adhésion, de résolution de cas et de respect des droits de l'homme.

Les normes minimales comprennent:

- Le respect des droits fondamentaux
- La satisfaction des besoins vitaux
- Un statut légal et un titre de séjour
- L'accès au conseil juridique et au service d'interprétation
- La résolution de cas équitable et dans les délais
- La révision régulière des décisions de placement

Identification et prise de décision

Les programmes de gestion de l'immigration réussis reconnaissent que les réfugiés, les demandeurs d'asile, les apatrides, les migrants irréguliers et autres étrangers, sans statut légal, représentent une population avec des besoins et des motivations très divers. Faire une différence entre ces groupes garantira des prises de décision adéquates aux possibilités d'accompagnement et de placement. Ces décisions peuvent être revues et adaptées si besoin est, après un examen régulier.

Au moyen de l'identification et d'une évaluation continue, les autorités peuvent identifier et gérer les niveaux de risque et de vulnérabilité ainsi que les forces fortes et les besoins de chaque personne.

L'étude a identifié plusieurs domaines d'évaluation comprenant:

- Obligations légales
- Contrôle de l'identité, médical et de sécurité
- Vulnérabilité
- Facteurs du cas particulier à la personne
- Contexte communautaire

Accompagnement social, soutien et résolution du cas

Les alternatives les plus satisfaisantes font appel à l'accompagnement social à chacune des étapes, afin d'assurer une approche coordonnée et exhaustive de chaque cas. L'accompagnement social se concentre sur la compréhension et la réponse apportée aux besoins et défis spécifiques de la personne et leur contexte. L'accompagnement social

DES ALTERNATIVES EXISTENT

s'appuie sur les points forts de la personne, identifie le niveau de vulnérabilité et de protection et, dans la mesure du possible, répond à ses besoins. L'approche promeut l'adaptation et le bien-être en facilitant l'accès aux services d'entraide et aux réseaux. En assurant, dans les délais, l'accès à toute information pertinente et dans la mesure du possible en répondant aux besoins vitaux, l'accompagnement social renforce aussi la confiance dans le processus d'immigration et encourage une prise de décision en connaissance de cause tant par la personne que par les décideurs gouvernementaux. L'accompagnement social peut s'amplifier et passer d'un engagement modéré pour les migrants les plus autonomes à un soutien plus intensif pour les cas difficiles et/ou pour la préparation du retour.

La résolution de cas se distingue de l'accompagnement social, même si souvent ces processus se chevauchent. La résolution de cas s'évertue à trouver une issue permanente ou temporaire à la situation migratoire de la personne. Alors que la responsabilité de la décision finale demeure l'apanage des autorités d'immigration, l'accompagnement social peut contribuer, à la résolution des cas, dans les délais, en identifiant les barrières légales, pratiques et personnelles aux possibles issues et en travaillant autour de solutions partagées. La résolution des cas peut dévoiler une série de solutions comprenant divers types de visas ainsi que des options de départ. Ceci inclut, *inter alia*, des programmes de régularisation, des visas humanitaires ou de protection, d'autres visas permanents, des visas temporaires, un départ pour un pays tiers, un retour dans une région différente du pays d'origine et des ressources supplémentaires pour garantir un retour durable.

Les options de placement

L'Etat dispose de nombreuses options de placement pour gérer la résolution du cas d'une personne en attente. Parmi ces options, on recense le placement « sans conditions » au sein de la communauté ou le placement au sein de la communauté avec des conditions déclarées « nécessaires et raisonnables

» au regard du cas particulier. La détention des migrants constitue la mesure de dernier recours à utiliser dans les cas exceptionnels, à condition que les critères de nécessité, de rationalité et d'équité aient été réunis.

Placement « sans conditions » au sein de la communauté

La liberté – ou le placement inconditionnel au sein de la communauté – est l'option de placement idéale et appropriée pour la majorité des cas. Y compris lorsque la détention n'a pas de justification légale ou quand un tel placement répond à un but légitime d'un Etat, tel que celui de mener à terme un processus légal de migration.

On obtient souvent des résultats satisfaisants lorsque le placement inconditionnel au sein de la communauté est assorti de standards minimales et d'un accompagnement social. Une personne placée « sans conditions » au sein de la communauté peut néanmoins être tenue responsable de veiller au bon déroulement et prendre une part active dans le processus d'immigration applicable. Ceci peut inclure de comparaître aux convocations, aux audiences et entretiens, engager des actions pour faciliter la résolution du cas, et respecter les critères standards liés au visa ou au séjour. Le critère de la participation normale aux procédures d'immigration doit être distingué des conditions ou restrictions sur la libre circulation, ce dernier étant plus onéreux et ayant un impact sur le droit à la liberté de la personne et sa libre circulation.

Placement « avec conditions » ou avec des restrictions limitées au sein de la communauté

Si, à l'issue de l'identification et de l'évaluation, des craintes sérieuses émergent à propos d'un placement inconditionnel au sein de la communauté, une série de mécanismes supplémentaires peuvent être introduits pour promouvoir une coopération continue et une conformité avec les autorités.

Etant donné que les conditions impliquent nécessairement une restriction du droit indi-

viduel à la liberté, elles doivent toujours être déclarées nécessaires, raisonnables et équitables pour le cas particulier.

Les conditions peuvent inclure les mécanismes suivants:

- Contrôle
- Surveillance
- Caution ou autres conséquences pour non-conformité

Détention comme dernier recours

La législation et les normes internationales sur les droits de l'homme précisent clairement que la détention des migrants doit être utilisée seulement en dernier recours dans les cas exceptionnels et après que toute autre option se soit avérée inappropriée dans le cas particulier. L'utilisation de l'incarcération de personnes durant une procédure administrative est extrêmement controversée due à son effet nocif sur la santé, le bien-être et les droits de la personne. La détention doit être strictement évitée pour les personnes vulnérables et doit rester en conformité avec le droit international, régional et national ainsi qu'avec les normes. Ceci implique que les critères de nécessité, de rationalité et d'équité soient dûment respectés pour chaque cas particulier.

Malgré ces craintes sérieuses, la détention est évoquée ici pour être seulement utilisée en dernier recours, pour les cas exceptionnels, après qu'un processus exhaustif ait été établi, devant une autorité judiciaire indépendante, qu'aucune autre option ne pourrait résoudre les problèmes identifiés.

Des informations détaillées sont disponibles séparément sur les zones de détentions qui requièrent vigilance et surveillance, ceci afin d'éviter toute détention arbitraire et excessivement néfaste.

Les principaux domaines de préoccupation comprennent la détention et les procédures d'immigration, le traitement et les mesures de protection, la sécurité, l'ordre et

la discipline ; les conditions matérielles ; les activités, les soins médicaux, les effectifs et les personnes en situation de risque/vulnérabilité.

Conclusion

S'occuper de l'immigration irrégulière relève du domaine quotidien des autorités. Comme le montre la publication révisée, avec des lois et des politiques efficaces, des systèmes transparents et une bonne mise en œuvre, les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants peuvent être gérés dans la plupart des cas au sein de la communauté. L'identification et l'évaluation des situations particulières des personnes exposées à la détention permettent aux autorités d'identifier les besoins et d'introduire le soutien adéquat et, le cas échéant, les conditions nécessaires au sein de la communauté. Ces approches permettent aux autorités de gérer les personnes au sein de la communauté dans la majorité des cas, sans être confronté aux coûts financiers et humains que la détention impose.

La publication révisée montre que des alternatives moins onéreuses mais néanmoins fiables et humaines sont utilisées dans la quantité de nombreuses situations au profit d'un ensemble de parties prenantes touchées par ce domaine politique sensible

Les conclusions-clés

Les lois et les normes internationales relatives aux droits de l'homme précisent clairement que la détention des migrants doit être utilisée seulement en dernier recours, dans les cas exceptionnels et après que toute autre option se soit avérée inadéquate dans le cas particulier. Cette publication offre aux lecteurs la marche à suivre pour prévenir toute détention inutile et pour garantir que les solutions communautaires soient aussi efficaces que possibles. Cette édition présente la mise à jour du modèle Evaluation et Placement Communautaire (modèle CAP révisé, sigle en anglais) en parallèle d'exemples nouveaux et actualisés de pays.

Si les éléments essentiels au modèle CAP d'origine restent identiques, le modèle révisé établit une distinction entre les principes prééminents et le processus bureaucratique engagé.

Il existe des alternatives

Il existe une série d'alternatives à la détention que les gouvernements peuvent utiliser afin de réduire l'usage inutile de la détention et augmenter les bénéfices d'une gestion basée au sein de la communauté.

Il existe de nombreuses solutions. En fait, l'IDC a identifié plus de 250 exemples dans plus de 60 pays. Ceci comprend des pays avec un grand nombre de demandeurs d'asile, de réfugiés et de migrants ayant peu de ressources.

Les alternatives peuvent être utilisées dans une majorité de cas.

La détention est rarement nécessaire pendant l'élaboration de la résolution des cas des demandeurs d'asile, des réfugiés et des migrants. Les options de placement varient d'un hébergement libre au sein

de la communauté avec des contraintes minimales pour les groupes à faible risque, jusqu'à une surveillance intensive avec accompagnement social pour les populations les plus préoccupantes, à savoir les non-ressortissants exposés à une expulsion suite à une peine d'emprisonnement.

Les alternatives sont plus abordables

Les alternatives sont jusqu'à 80% moins onéreuses que la détention du fait de coût de fonctionnement moindre. Elles éliminent aussi les coûts liés aux contentieux et aux demandes de dédommagement.

Les alternatives sont plus humaines

Les alternatives sont moins néfastes que la détention. Le placement au sein de la communauté favorise la santé et le bien-être et préserve les droits de l'homme. Les alternatives ne sont pas seulement plus humaines, aussi permettent-elles aux demandeurs d'asile, réfugiés et migrants d'être mieux placés pour avancer dans la vie, une fois leur statut migratoire résolu, que ce soit vers l'intégration ou vers le départ.

Les alternatives sont extrêmement efficaces

Les alternatives atteignent des taux performants dans le résultat de résolution de cas.

Les alternatives ont montré un taux de comparution allant jusqu'à 95% et, pour les cas de dossiers rejetés, jusqu'à 69% de retours volontaires ou indépendants.

IDC Secrétariat

Niveau 1, 112, rue Langridge Melbourne, Victoria 3066, Australie

Email: info@idcoalition.org

Site: www.idcoalition.org

© International Detention Coalition, 2015

ISBN Paperback: 978-0-9871129-8-9

ISBN PDF version: 978-0-9871129-9-6

Publié par l'International Detention Coalition
Melbourne, Australie

Citation recommandée : Sampson R, Chew V, Mitchell G et Bowring L.

"Des alternatives existent" : Une publication destinée à la prévention de la détention inutile des migrants (Mise à jour), (Melbourne : International Detention Coalition, 2015), Conception et mise en page par Haydn Jones Communication Design.

Les opinions exprimées dans ce document n'engagent que leurs auteurs.

Ce rapport est accessible en ligne sur: <http://www.idcoalition.org>

**International
Detention Coalition**

Human rights for detained refugees,
asylum seekers and migrants

© International Detention Coalition, 2015

Ce rapport est accessible en ligne sur: <http://www.idcoalition.org>