

MIGRATIONS FORCÉES revue

numéro 44
octobre 2013

Détention, alternatives à la détention, et expulsion

De nombreux États recourent massivement à la détention des réfugiés, des demandeurs d'asile et des autres migrants dans le cadre de leur stratégie de gestion de l'immigration et souvent dans l'attente de les expulser. Il existe néanmoins des solutions alternatives viables et plus humaines.

plus:

mini-dossier sur la crise syrienne

et des articles sur: les réfugiés afghans en Iran, le rejet communautaire en RDC, argent liquide et bons, les réfugiés centrafricains au Cameroun, le droit au travail des réfugiés et des informations sur la cessation pour les réfugiés rwandais.

GRATUIT - NE PEUT ÊTRE VENDU



CENTRE
D'ÉTUDES
SUR LES
RÉFUGIÉS

3 De la part des rédacteurs en chef

Détection

- 4 **La détention examinée à la loupe**
Alice Edwards
- 7 **Dommages psychologiques et arguments en faveur de solutions alternatives**
Janet Cleveland
- 9 **Définir l'arbitraire**
Stephen Phillips
- 10 **Témoignages de l'intérieur des centres de détention australiens**
Melissa Phillips
- 11 **La santé mise en danger dans les centres de détention de l'immigration**
Ioanna Kotsioni, Aurélie Ponthieu et Stella Egidi
- 14 **L'impact de la détention pour cause d'immigration sur les enfants**
Alice Farmer
- 17 **Enfance captive**
David Corlett
- 18 **Pas de changement: les centres d'internement d'étrangers en Espagne**
Cristina Manzanedo
- 20 **Au Japon, la surveillance de la détention est une initiative récente**
Naoko Hashimoto
- 22 **Attention à ce que vous souhaitez**
Michael Flynn
- 24 **Retour à la «solution du Pacifique»**
Fiona McKay
- 27 **Mon histoire: une détention sans fin au Royaume-Uni**
William
- 28 **En République tchèque, quels motifs justifient la détention en centre fermé?**
Beata Szakacsova
- 29 **Menaces à la liberté en Allemagne**
Jolie Chai
- 30 **De nouvelles normes européennes**
Dersim Yabasun
- 31 **Détention des femmes: principes d'égalité et de non-discrimination**
Ali McGinley
- 32 **Rhétorique sécuritaire et détention en Afrique du Sud**
Roni Amit
- 34 **Détention au Kenya: les risques que courent les réfugiés et les demandeurs d'asile**
Lucy Kiama et Dennis Likule
- 36 **Un derniers recours dans les situations de détention illégale et d'expulsion**
Matthew C Kane et Susan F Kane
- 37 **Femmes: les détenues invisibles**
Michelle Brané et Lee Wang
- 39 **Des normes de détentions plus élevées contribuent-elles à promouvoir le bien-être ?**
Soorej Jose Puthooppambal, Beth Maina-Ahlberg et Magdalena Bjerneld

Alternatives à la détention

- 40 **La détention des immigrés: quelles alternatives ?**
Philip Amaral
- 42 **Faire tomber ces barrières qui limitent la pensée**
Robyn Sampson
- 44 **Prédisposés à coopérer**
Cathryn Costello et Esra Kaytaz
- 45 **Alternatives à la détention au Royaume-Uni: de la coercition à l'implication ?**
Jerome Phelps
- 50 **Nouveaux modèles d'alternatives à la détention aux États-Unis**
Megan Bremer, Kimberly Haynes, Nicholas Kang, Michael D Lynch et Kerri Socha
- 52 **Alternatives à la détention: des «unités familiales ouvertes» en Belgique**
Liesbeth Schockaert
- 55 **Détention dans la collectivité en Australie**
Catherine Marshall, Suma Pillai et Louise Stack
- 58 **Un processus d'évaluation défaillant mène au sous-emploi des alternatives en Suède**
Maite Zamacona
- 59 **Questions sur les alternatives aux programmes de détention**
Stephanie J Silverman
- 60 **La réticence des États à mettre en œuvre des alternatives à la détention**
Clément de Senarclens

Expulsion

- 62 **Plus considéré comme un enfant: du Royaume-Uni à l'Afghanistan**
Catherine Gladwell
- 64 **Les carences de l'assistance aux jeunes afghans de retour**
Nassim Majidi
- 65 **Programmes de retour volontaire assisté**
Anne Koch
- 66 **Expulsion des Soudanais du Sud hors d'Israël**
Laurie Lijnders
- 68 **Le suivi après l'expulsion: pourquoi, comment et par qui?**
Leana Podeszfa et Friederike Vetter

Crise syrienne

- 70 **Les défis humanitaires et médicaux de l'assistance aux nouveaux réfugiés au Liban et en Irak**
Caroline Abu Sa'Da et Micaela Serafini
- 74 **L'aide en Jordanie et au Liban: manque d'adaptation**
Jon Bennett
- 75 **Les dimensions de la violence sexiste contre les réfugié(e)s syrien(ne)s au Liban**
Ghida Anani
- 79 **Le conflit syrien accentue la vulnérabilité des réfugiés palestiniens**
Gavin David White

La Revue Migrations Forcées (RMF) offre une tribune pour un échange régulier d'informations et d'idées entre chercheurs, réfugiés et déplacés internes ainsi que tous ceux qui travaillent avec eux. Elle est publiée en français, anglais, espagnol et arabe en association par le Centre d'Études sur les Réfugiés de l'Université d'Oxford.

Personnel

Marion Couldrey et Maurice Herson
(Rédacteurs en Chef)
Sharon Ellis (Assistante)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre
University of Oxford, 3 Mansfield Road,
Oxford OX1 3TB, UK.
fmr@qeh.ox.ac.uk
Tél : +44 (0)1865 281700

www.fmreview.org/fr

Avis de non responsabilité

Les avis contenus dans RMF ne reflètent pas forcément les vues de la rédaction ou du Centre d'Études sur les Réfugiés.

Droits d'auteur

Tout document de RMF imprimé ou mis en ligne peut être reproduit librement, à condition que la source et l'URL spécifique de l'article soient mentionnés.



ISSN 1460-9819

Conception Art24 www.art-24.co.uk

Imprimerie

Fine Print (Services) Ltd
www.fineprint.co.uk



De la part des rédacteurs en chef

Demander l'asile n'est pas illégal. Pourtant, les demandeurs d'asile et les réfugiés, qu'ils soient hommes, femmes ou enfants, sont de plus en plus fréquemment détenus et internés à travers le monde, tout comme de nombreux autres migrants. Parfois détenus indéfiniment et souvent dans des conditions effroyables, ils peuvent souffrir non seulement de la privation de leur liberté mais aussi d'autres infractions à leurs droits humains. Pour nombre de personnes concernées, la détention n'est que le précurseur de leur expulsion.

La détention peut apparaître comme une solution pratique pour les États qui recherchent une solution politique à la gestion de la migration mais c'est aussi une option coûteuse, qui se caractérise par des impacts durables sur les personnes et sur leur capacité à s'intégrer à la communauté en tant que membres indépendants, autonomes et épanouis après leur sortie. Dans leur quête pour une approche plus humaine – et moins coûteuse –, les agences et les autorités nationales ont mis à l'essai plusieurs solutions alternatives à la détention, dont certaines semblent prometteuses au vu du faible taux de fuite, du plus grand degré de normalité pour les personnes impliquées et de la probabilité plus élevée d'une éventuelle intégration. Toutefois, il faudra non seulement des pilotes réussis mais aussi que les attitudes évoluent pour que les solutions alternatives à la détention deviennent la norme.

Nous souhaitons remercier Jerome Phelps, Robyn Sampson et Liza Schuster pour leur aide en tant que conseillers spéciaux sur notre thème central. Nous sommes extrêmement reconnaissants à l'Oak Foundation et l'UNHCR d'avoir financé ce numéro.

Ce numéro contient également un mini-dossier sur la **crise en Syrie**, ainsi que plusieurs articles généraux sur d'autres aspects de la migration forcée.

Le numéro complet est disponible en ligne sur www.fmreview.org/fr/detention aux formats HTML et PDF. Il sera disponible en ligne et en version imprimée en français, anglais, arabe et espagnol. Une liste détaillée du contenu de ce numéro est consultable sur www.fmreview.org/fr/detention/RMF44liste.pdf

Merci d'aider à diffuser ce numéro aussi largement que possible. Des informations sur nos numéros à paraître sont disponibles à la page 95.

Sincères salutations,

Marion Couldrey et Maurice Herson
Rédacteurs en chef

OAK
FOUNDATION

Articles généraux

- 81 L'UNHCR en Ouganda: plus efficace que ne le suggère sa réputation**
Will Jones
- 83 Cameroun: un éclairage différent sur la réponse à la crise des réfugiés**
Angela Butel
- 85 La liberté de mouvement des réfugiés afghans en Iran**
Farshid Farzin et Safinaz Jadali
- 87 Le rejet de la communauté après une agression sexuelle comme «migration forcée»**
AJ Morgen
- 89 Argent liquide et bons: une bonne chose pour la protection des bénéficiaires ?**
Michelle Berg, Hanna Mattinen et Gina Pattugalan
- 92 Le droit au travail des réfugiés**
Emily E Arnold-Fernández et Stewart Pollock
- 94 Nouvelles du Centre d'études sur les réfugiés**

Le nouveau style de RMF: plus léger à transporter, plus facile à lire sur les dispositifs mobiles et moins coûteux à envoyer par la poste.

La détention examinée à la loupe

Alice Edwards

Demander l'asile n'est pas un acte illégal, cependant de plus en plus fréquemment des demandeurs d'asile et des réfugiés sont arrêtés et détenus partout dans le monde et subissent non seulement la privation de leur liberté mais aussi des atteintes à leurs droits humains. Les Principes directeurs relatifs à la détention que le HCR vient de publier interpellent les gouvernements et les incitent à repenser leurs politiques de détention et à envisager, dans tous les cas, des alternatives à la détention.

«Détenir pendant une période conséquente un individu qui n'a pas commis de délit et n'a aucune intention d'en commettre un est une injustice flagrante. Aucun pays civilisé ne devrait tolérer volontairement une telle injustice». Lord T Bingham, *The Rule of Law* (Londres: Allen Lane, 2010).

Le recours généralisé et de plus en plus fréquent à la détention des migrants fait l'objet d'une attention considérable depuis ces dernières années. La détention des migrants, en tant que moyen pour contrôler l'entrée sur le territoire national et comme forme, supposée, de dissuasion est de plus en plus largement remise en question pour des motifs tant pratiques que fonctionnels ainsi que pour des motifs juridiques et de respect des droits humains. Au niveau politique également, de nombreux pays rencontrent une opposition croissante au recours à la détention des migrants.

Il semble évident que la migration clandestine peut potentiellement remettre en cause l'efficacité des systèmes d'asile dans de nombreux pays. Les États sont de plus en plus souvent confrontés à des phénomènes complexes de mouvements mixtes de populations, notamment au trafic illicite et à la traite des personnes ainsi qu'à toute la gamme multiple de facteurs d'attraction/répulsion qui déterminent ces mouvements. Être en mesure d'expulser rapidement des individus qui n'auraient pas de motif de rester dans le pays fait également partie des objectifs gouvernementaux. Pendant longtemps, le HCR a considéré que le retour des demandeurs d'asile rejetés était un élément important du fonctionnement du système d'asile, un élément probablement nécessaire en vue de préserver les mécanismes nationaux et/ou régionaux de protection, et d'éviter des mouvements secondaires.¹

Les gouvernements sont également préoccupés par des considérations touchant à la sécurité nationale et aux activités criminelles, ce qui à son tour a contribué à propager un climat de plus en plus hostile et xénophobe dans de nombreux pays. La xénophobie, le racisme, et l'intolérance qui s'y

rattache, sont utilisés par les médias, les politiciens et d'autres personnalités influentes de manière subtile ou déclarée pour susciter des peurs 'de l'autre' au sein des communautés hôtes ; ce sont ces peurs qui représentent certaines des menaces les plus sérieuses au système mondial d'asile, et il est impératif qu'elles soient combattues.²

Alors que les gouvernements ont tenté de répondre à ces défis, on a assisté dans certains contextes à une extension des pratiques et des politiques de détention ; celles-ci, toutefois, n'ont pas toujours réussi à établir suffisamment de différence entre la situation particulière des individus nécessitant une protection internationale et la catégorie plus générale des migrants irréguliers. Il arrive parfois que des personnes soient détenues dans des établissements pénitentiaires, y compris dans des prisons de haute sécurité, qui ne répondent pas aux besoins particuliers des demandeurs d'asile ou des autres migrants et qui, de fait, ont pour effet de les assimiler à des criminels. Ce sont là des tendances préoccupantes, et pas uniquement parce que la dernière étude empirique en date démontre que même les politiques de détention les plus strictes n'ont aucun effet dissuasif sur la migration clandestine et qu'elles ne réussissent pas à décourager les personnes de chercher un refuge.³ De fait, une étude récente commandée par le HCR suggère que de nombreux demandeurs d'asile ignorent quelles sont les politiques de détention pratiquées par les pays qu'ils ont choisis comme destination, ou qu'ils n'ont, en réalité, que peu ou aucune influence sur leur itinéraire ou leur destination finale.⁴

Les conséquences physiques et psychologiques négatives et parfois même graves de la détention sont bien documentées même si elles ne semblent avoir qu'un impact limité sur la prise des décisions politiques de certaines nations. Une étude réalisée par le Jesuit Refugee Service révèle que les demandeurs d'asile, même lorsqu'ils ne présentent aucun signe de traumatisme au début de leur détention, présentent tous des symptômes de ce type après seulement quelques mois de détention. L'étude

octobre 2013

concluait que toute personne placée en détention devient vulnérable.⁵ Les effets psychologiques de la détention et tout particulièrement de la détention prolongée, peuvent également affecter la capacité des réfugiés à s'intégrer dans leurs pays d'accueil et les empêcher de contribuer positivement à la société dans laquelle ils viennent de s'installer.

De nouveaux principes directeurs relatifs à la détention

En octobre 2012, le HCR a publié de nouveaux Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et les alternatives à la détention (2012).⁶ Ces dix principes directeurs interconnectés [voir : quatrième de couverture] abordent différentes facettes du droit à la liberté et de l'interdiction de la détention arbitraire des demandeurs d'asile. Ces principes directeurs, qui s'appuient sur les normes fixées par le droit international des réfugiés et celui des droits de l'homme, ont pour objectif d'orienter les gouvernements dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques d'asile et de migration lorsque celles-ci impliquent un élément de détention, et d'assister les fonctionnaires chargés de prendre des décisions, y compris les juges, lorsqu'ils évaluent la nécessité de détenir un individu particulier.

Les principes directeurs du HCR sur la détention exposent le cadre juridique international applicable dans différentes situations et donnent des informations sur les alternatives à la détention. Les politiques de nombreux pays industrialisés sont par exemple en complet décalage avec les recherches les plus récentes. Il ressort des preuves qui ont été réunies que les solutions de remplacement à la détention fonctionnent bien dans la réalité, qu'il s'agisse par exemple d'une obligation de se présenter régulièrement aux autorités, d'une assignation à résidence ou de mesures de surveillance au sein de la communauté. Les études indiquent également que les demandeurs d'asile respectent systématiquement, dans plus de 90% des cas,⁷ les conditions de leur remise en liberté.

Les mêmes études ont montré que lorsque les demandeurs d'asile sont traités avec dignité et humanité, ils font preuve d'un degré élevé de coopération au cours de l'ensemble des procédures d'asile, y compris en fin de processus. Des éléments tendraient même à montrer l'existence d'une corrélation entre le fait d'avoir bénéficié d'une solution de remplacement à la détention et un taux plus élevé d'acceptation du départ volontaire suite à un rejet de la demande d'asile.⁸



Human Rights Watch/Kyle Knight

Un demandeur d'asile afghan marche dans la cour utilisée pour les activités en extérieur du centre de détention des immigrants Belawan, dans le nord de Sumatra.

Les principes directeurs du HCR sur la détention insistent sur le fait que la demande d'asile ne constitue pas un acte illégal, et qu'à ce titre, même ceux qui sont entrés ou séjournent dans un territoire sans autorisation sont protégés, et qu'ils ne sauraient être pénalisés pour ce simple fait, notamment qu'ils ne devraient pas faire l'objet d'une mesure de détention ou de toute autre restriction de leurs mouvements. Les principes directeurs s'appuient également sur le droit de l'homme à la liberté, et à l'interdiction de la détention arbitraire qui en est le corollaire, qui s'applique à toute personne indépendamment de son statut de migrant, de demandeur d'asile, de réfugié ou autre. Les principes directeurs expliquent quels sont les paramètres attachés au droit à la liberté applicables au contexte de l'asile, et placent une importance toute particulière sur l'obligation des États de prévoir des conditions d'accueil ouvertes et humaines à l'intention des demandeurs d'asile, et notamment de prévoir des solutions de substitution à la détention.

Ces nouveaux principes directeurs remplacent ceux que le HCR avait publiés en 1999 et incluent une annexe spéciale consacrée aux alternatives à la détention, une section étendue sur les groupes particuliers et vulnérables qui – pour des raisons de handicap, d'âge, de sexe, d'orientation sexuelle ou d'identité de genre – nécessitent la mise en place de mesures particulières. Est incluse également une recommandation pour que les lieux de détention soient surveillés et inspectés de manière indépendante. En vue de soutenir cette dernière recommandation, le HCR collabore avec l'Association pour la prévention de la torture et l'International Detention Coalition à la rédaction d'un Manuel conjoint sur la surveillance des lieux de détention qui devrait être publié fin 2013. Les principes directeurs prévoient des garanties minimales en matière de procédures ainsi que des conditions humaines et dignes de détention.

Même si la détention fait souvent partie de l'arsenal des systèmes d'asile et de migration, dans le cas des demandeurs d'asile, celle-ci doit en principe être évitée et n'être utilisée que dans

des circonstances exceptionnelles, tel est fondamentalement le message du HCR. La détention ne devrait être utilisée que lorsqu'il a été déterminé qu'elle est nécessaire, raisonnable et proportionnelle à l'objectif légitime correspondant au cas individuel, et dans tous les cas des solutions alternatives à la détention doivent être envisagées.

Alice Edwards edwardsa@unhcr.org est Coordinatrice juridique principale et Chef de la Section des politiques de protection et des conseils juridiques au sein de la Division de la protection internationale, UNHCR, Genève. Pour plus d'informations sur le travail du HCR relatif à la détention, veuillez contacter Ariel Riva riva@unhcr.org Juriste, Section des politiques de protection et des conseils juridiques. www.unhcr.org

Voir également Edwards A (à paraître) 'Introductory Note to UNHCR's Guidelines on Detention and Alternatives to Detention', *International Journal of Refugee Law*. Voir également la page consacrée à la détention de Refworld : www.unhcr.org/refworld/detention.html

1. UNHCR, Protection Policy Paper: The return of persons found not to be in need of international protection to their countries of origin: UNHCR's role, novembre 2010, paragraphe 3 www.refworld.org/docid/4cea23c62.html UNHCR, Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing, novembre 2010, paragraphe 32 www.refworld.org/docid/4cd12d3a2.html.
2. A. Edwards, 'Measures of First Resort: Alternatives to Immigration Detention in Comparative Perspective', 2011 7 *Equal Rights Review Special Feature on Detention and Discrimination*, 117-142 www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/ERR7_alice.pdf.
3. A. Edwards, *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and "Alternatives to Detention" of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2011/01.Rev.1, avril 2011 www.unhcr.org/refworld/docid/4dc935fd2.html International Detention Coalition, *There are Alternatives, A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention*, 2011, <http://idcoalition.org/cap/handbook/>; ONU, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, A/HRC/20/24, 2 avril 2012 www.unhcr.org/refworld/docid/502e0bb62.html.
4. C. Costello & E. Kaytaz, *Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva*, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, juin 2013. www.unhcr.org/51c1c5c9.html
5. Jesuit Refugee Service, Europe, *Becoming Vulnerable in Detention*, juin 2011 www.unhcr.org/refworld/docid/4ec269f62.html
6. Les Principes Directeurs sont disponibles sur: <http://tinyurl.com/Principes-Directeurs-Detention>
7. Edwards, note de fin de texte n°3.
8. Edwards et IDC, note de fin de texte n° 3.



octobre 2013

Domages psychologiques et arguments en faveur de solutions alternatives

Janet Cleveland

Des études partout à travers le monde ont démontré des incidences élevées de symptômes psychiatriques parmi les demandeurs d'asile emprisonnés, tant adultes qu'enfants.

La détention à des fins d'immigration est souvent banalisée dans le discours des gouvernements. En 2012, par exemple, le Ministre canadien de l'immigration, Jason Kenney décrivait le centre de détention pour immigrés le plus important du Canada comme étant « dans le fond, un hôtel deux étoiles entouré d'une petite clôture » dans lequel « les gens disposent de chambres d'hôtel, et d'un repas cuisiné tous les jours ».¹ Il a également déclaré que dans tous les centres de détention pour immigrés « les conditions étaient entièrement appropriées pour des familles ».

Cependant, au Canada, comme dans de nombreux autres pays, les centres de détention pour immigrés sont des prisons dans tous les aspects, à l'exception du nom. Les détenus sont sous la surveillance constante de caméras et de gardiens en uniforme, ils sont soumis à des fouilles répétées, dans des institutions où le verrouillage des portes est contrôlé de manière centralisée, et ils vivent entourés de clôtures surmontées de fil de fer barbelé. Les femmes et les hommes sont détenus dans des ailes séparées, avec une section spéciale pour les enfants détenus avec leur mère. Il n'existe pas de section familiale, les pères sont donc séparés de leurs enfants même s'ils peuvent les voir de manière quotidienne. Les effets personnels sont confisqués. Tout déplacement d'une zone à l'autre à l'intérieur du centre est interdit à moins d'être escorté par un gardien.

Tous les aspects de la vie quotidienne sont contrôlés par des règles rigides et tout manquement à ces règles peut être puni d'une brève période d'isolement disciplinaire ou par le retrait de privilèges (comme des visites). Il n'y a virtuellement aucune autre activité possible que de regarder la télévision. Les soins de santé primaire sont assurés, mais il n'y a pas de service de santé mentale. Tous les détenus, à l'exception des femmes enceintes et des mineurs sont menottés pendant les transports. Les détenus qui ont besoin d'être hospitalisés sont menottés, parfois entravés lorsqu'ils se trouvent dans une salle d'attente publique, et il arrive qu'ils soient enchaînés à leur lit d'hôpital. En outre, près de 30% des demandeurs d'asile et des migrants dont la demande a été rejetée sont détenus dans des prisons de provinces ordinaires

ou dans des centres de détention provisoire avec le reste de la population pénale, une situation qui se doit principalement au manque de place dans les centres de détention spécialement réservés aux immigrés.

Cependant, au Canada, moins de 6% de ces détenus sont suspectés d'activités criminelles ou considérés comme représentant un risque de sécurité. Les demandeurs d'asile (c'est-à-dire des gens dont la demande de refuge est encore en cours d'examen) et les demandeurs rejetés constituent une population pratiquement entièrement non criminelle et à faible risque. Emprisonner des individus qui ne sont même pas suspectés de criminalité est une violation grave de leur droit fondamental à la liberté et à un traitement juste – des droits que possèdent tous les êtres humains et qui ne sont pas réservés aux citoyens.

Étude de l'impact sur la santé mentale

Mes collègues et moi, avons récemment mené une étude sur l'impact de l'emprisonnement sur la santé mentale des demandeurs d'asile auprès de 122 demandeurs d'asile adultes emprisonnés dans des centres de détention pour immigrés que nous avons comparés à un groupe de 66 demandeurs d'asile non détenus². Après une période d'emprisonnement relativement courte (en moyenne 31 jours), 32% des demandeurs d'asile détenus ont signalé des niveaux significatifs de symptômes post-traumatiques, comparé à 18% dans le groupe de leurs pairs non détenus. Les niveaux de dépression étaient plus élevés de 50% parmi les participants détenus que non détenus, 78% des demandeurs d'asile détenus présentaient des signes cliniques de symptômes dépressifs par rapport à 52% dans le cas des demandeurs d'asile non détenus.

Ces constatations sont conformes à celles signalées par d'autres chercheurs, mais sont particulièrement saisissantes parce que dans ce cas précis la durée de détention était comparativement brève. De plus, même s'il est vrai que les conditions dans les centres canadiens de détention des immigrés pourraient être considérablement améliorées (ex : accès à l'internet, davantage d'activités, élimination des menottes), elles n'en restent pas moins meilleures que dans de nombreux autres pays. Néanmoins, l'emprisonnement était vécu comme une expérience particulièrement

pénible par la majorité des demandeurs d'asile interrogés au cours de notre étude.

De manière inhérente, l'emprisonnement implique un sentiment d'impuissance et une perte d'autonomie – en d'autres termes, une perte de la capacité à prendre des décisions personnelles, à exercer un contrôle sur sa propre vie quotidienne et à agir en vue de réaliser des objectifs souhaités. Cette perte de faculté d'agir est l'un des principaux prédicteurs de la dépression ainsi que l'une de ses caractéristiques fondamentales. Se sentir impuissant est également une dimension importante du stress post-traumatique dans la mesure où des événements comme la torture ou le viol impliquent typiquement l'incapacité d'échapper ou de riposter. Récupérer le sentiment de pouvoir agir et le contrôle de sa propre existence est central au rétablissement suite tant à une dépression qu'à un trouble de stress post-traumatique.

Ce n'est pas seulement l'enfermement, mais aussi la rigidité des règles, la surveillance constante et le recours aux moyens de contention qui privent les demandeurs d'asile détenus de leur liberté et de leur capacité d'agir. Lorsque les fonctionnaires de l'immigration décident de détenir un demandeur d'asile, celui-ci est menotté et transporté vers le centre de détention dans un fourgon verrouillé. C'est quelque chose qui est habituellement vécu comme dégradant et humiliant, et qui est typiquement décrit comme « être traité comme un criminel ». Au centre de détention, les restrictions sont multiples. Par exemple, lorsqu'un demandeur d'asile nouvellement arrivé a refusé de se lever à l'heure obligatoire de 6h du matin, il a été placé en isolement pendant 24 h pour insubordination. De même, dans un centre de détention, les hommes ne sont ni autorisés à retourner dans leur chambre pendant la journée, ni à faire une sieste dans la pièce commune, sans aucune reconnaissance du fait qu'ils sont nombreux à souffrir d'insomnie souvent liée à des traumatismes et exacerbée par la perturbation des rondes de nuit.

Un tel degré de contrôle sur les détails les plus infimes de la vie quotidienne qui est habituellement réservé aux criminels dangereux, est vécu comme

une atteinte à la dignité et à l'autonomie. Plus fondamentalement, les demandeurs d'asile ne peuvent prendre aucune mesure pour assurer leur propre sécurité et commencer à reconstruire leur existence. Ils ne peuvent qu'attendre et se préoccuper : attendre l'arrivée de leurs documents d'identité, attendre l'audience de révision de leur détention, attendre que le fonctionnaire d'immigration ou leur avocat réponde à leurs appels, se préoccuper de voir se prolonger leur détention, se préoccuper d'être expulsé, se préoccuper du sort de leur famille restée chez eux.

De telles conditions seraient difficiles pour n'importe qui, mais elles sont particulièrement pénibles pour des demandeurs d'asile dont la plupart ont subi des violences et des mauvais traitements dans leur pays d'origine. Les demandeurs d'asile sont souvent extraordinairement résistants et capables de récupérer même après des traumatismes graves lorsqu'ils sont placés dans des conditions favorables, notamment lorsqu'ils ont rapidement accès à un statut qui leur donne la sécurité, un emploi, des services élémentaires et qu'ils sont promptement réunis avec leur famille proche. À l'inverse, des facteurs de stress comme la détention à des fins d'immigration peuvent constituer le dernier coup susceptible de provoquer des troubles de santé mentale. Certaines personnes sont particulièrement vulnérables, notamment les enfants, les femmes enceintes et tous ceux qui ont vécu des traumatismes graves comme la torture ou le viol, mais en règle générale les demandeurs d'asile constituent une population potentiellement vulnérable pour avoir subi un taux élevé d'exposition à des événements traumatiques. Ce dont ils ont besoin, c'est de respect, de soutien et d'un traitement juste, pas d'être emprisonnés.

Janet Cleveland janet.cleveland@mail.mcgill.ca est psychologue au Centre de recherche et de formation CSSS de la Montagne.

1. Débats de la House of Commons, 15 mars 2012; House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration, 27 mars 2012 et 26 avril 2012.2 Pour plus de détails, voir : Cleveland, J et Rousseau, C (2013) 'Psychiatric symptoms associated with brief detention of adult asylum seekers in Canada', *Canadian Journal of Psychiatry*, 58(7), 409-416.

Victimes de torture en détention

L'impact de la détention sur les victimes de tortures suscite peu d'intérêt, alors qu'il s'agit d'un groupe vulnérable. La détention peut aggraver leurs problèmes de santé mentale d'autant plus que les centres de détention partagent certaines caractéristiques avec l'environnement dans lequel elles ont été torturées. Il est également probable qu'elles n'ont accès à aucun traitement. Les tortures et les traumatismes vécus et subis par les détenus ne sont souvent ni évalués, ni enregistrés. Hélas, si l'expérience de la torture, y compris l'exposition à celle-ci, n'est pas connue, il est alors impossible de se conformer à la recommandation de l'UNHCR qui préconise de ne pas mettre en détention les victimes de torture. Consultez Tania Storm & Marianne Engberg «The impact of immigration detention on the mental health of torture survivors is poorly documented – a systematic review», *Danish Medical Journal*, à paraître en octobre www.danmedj.dk

octobre 2013

Définir l'arbitraire

Stephen Phillips

Lorsque les États privent une personne de sa liberté, ils doivent respecter les obligations que leur impose le droit international des droits de l'homme. Dans les instruments juridiques relatifs à ce droit, la plupart des dispositions concernant une telle privation de liberté contiennent le terme «arbitraire», et pourtant il n'existe aucune définition précise de ce que ce terme implique. L'arbitraire est défini différemment par différents organes de supervision dans différentes situations et différents contextes; pour en saisir le sens, il faut connaître les divers facteurs qui influencent comment la privation individuelle de la liberté est examinée et comprise.

Le caractère dominant des discours relatifs à la sécurité nationale et aux notions de souveraineté territoriale constitue un facteur déterminant. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a toujours explicitement formulé le droit des États à contrôler les entrées sur leur territoire, en insistant sur le fait que la détention ne peut être considérée comme arbitraire tant qu'elle sert un intérêt public légitime. Les concepts de proportionnalité et de nécessité semblent être les deux contrepoids au concept de l'arbitraire, et le Comité des droits de l'homme des Nations Unies suggère qu'ils occupent une position centrale dans les situations de privation de la liberté. Il ne suffit pas que la détention serve un objectif politique; si elle ne passe pas le test de la proportionnalité et de la nécessité, elle ne peut être justifiée et elle devient alors «arbitraire». En effet, d'aucuns affirment que dans le cas des demandeurs d'asile, la détention ne repose sur aucune justification juridique sauf dans des circonstances exceptionnelles telles que les risques posés à la sécurité nationale ou à l'ordre public. Néanmoins, les États continuent de détenir les migrants sans tenir compte de la proportionnalité ni de la nécessité. Étroitement liées à ces deux notions, les concepts d'équité, de justice et de prévisibilité sont également cruciaux pour comprendre l'arbitraire, et toute personne examinant si une détention particulière est arbitraire devrait les garder à l'esprit.

Dans le contexte d'une procédure d'expulsion, selon la CEDH, la détention est uniquement justifiable

aussi longtemps que la procédure est en cours et «si telle procédure n'est pas menée avec la diligence requise, la détention ne sera plus permise».¹ Même si les États affirment le contraire, la détention des personnes en attente d'être expulsées doit être à la fois proportionnelle et nécessaire; que le détenu en question soit soumis à un ordre d'expulsion ne constitue pas en soi une justification suffisante.



Famille en cellule de détention à Tucson, en Arizona.

Enfin, les circonstances individuelles de chaque cas particulier doivent toujours être prises en considération. Il est crucial d'éviter une approche unique et indifférenciée. Le fait qu'un État agisse dans le cadre plus large de sa propre politique d'immigration ne devrait pas constituer une justification suffisante, pas plus que l'invocation de notions générales de sécurité nationale – dans chaque cas, c'est la proportionnalité et la nécessité de la détention qui devraient être avant tout examinées.

Stephen Phillips stephen.phillips@abo.fi est étudiant de Master en Droit international des droits de l'homme à l'Université Åbo Akademi de Finlande et directeur adjoint du blog Human Rights and Democracy www.humanrightsdemocracy.com Une version plus longue de cet article est disponible (en anglais) sur <http://tinyurl.com/HRD-arbitrary-August2013>

1. Affaire Chahal vs. Le Royaume-Uni [GC], Demande no 22414/93, Jugement de la CEDH du 15 novembre 1996, Rapports 1996-V, para. 112.

Témoignages de l'intérieur des centres de détention australiens

Melissa Phillips

En Australie, le cœur du débat sur l'asile accorde peu d'importance aux individus concernés. Des anciens demandeurs d'asile qui sont passés par les centres de détention (et sont aujourd'hui des résidents australiens permanents) expriment avec leurs propres mots l'impact de la détention sur leur vie.

«Lorsque les murs de referment, j'ai l'impression que je ne peux pas gagner. Je me suis perdu dans cette vie». (un demandeur d'asile en détention, 1998)

Entre 1998 et 1999, j'ai mené des entretiens approfondis avec des réfugiés qui avaient été officiellement détenus dans des centres de détention pour immigrés. Les témoignages qui suivent reflètent les expériences d'une demandeuse et de trois demandeurs d'asile qui ont collectivement passé 36 mois en détention. (Il est intéressant de noter que tous les quatre étaient arrivés par voie aérienne alors que la plupart des demandeurs d'asile en détention arrivent aujourd'hui par la mer. Trois d'entre eux venaient d'Irak et l'autre d'Iran.)

Moussa avait été informé qu'il serait détenu alors même qu'il se rendait en Australie mais, estimant avoir de solides motifs de demander l'asile et pensant que l'Australie était un «bon pays», il envisageait que sa détention durerait quelques semaines seulement. Hélas, sa détention a duré plus d'une année.

Abdul n'a pas cherché à dissimuler son faux passeport en arrivant en Australie; il s'attendait cependant à ne connaître qu'une courte détention, le temps que les autorités puissent confirmer son identité: *«Je pensais que je serais détenu pendant quelques semaines par des personnes qui me traiteraient comme un être humain. Je ne pensais pas me retrouver isolé du reste du monde. Cinq mois... Je ne savais même pas où j'étais. Tout ce que je sais, c'est que c'était quelque part dans l'aéroport.»*

Après s'être présenté aux autorités, il a interprété sa détention dans un centre de rétention en aéroport comme un signe d'inhospitalité de la part de l'Australie. Il se sentait désemparé de constater l'incapacité des autorités à comprendre qu'il n'avait pas d'autre choix que de quitter l'Irak

et la Jordanie pour solliciter l'asile ailleurs, et le sentiment d'avoir été traité de manière inhumaine l'a poursuivi bien longtemps après avoir quitté le centre de détention des immigrants.

Fatima ne se doutait pas à quelle point la vie serait difficile en détention. Selon ses propres mots, *«Lorsque j'étais hors d'Australie, je n'avais qu'une envie, c'était d'y arriver... mais je ne pensais pas que les choses seraient ainsi. Je voulais juste échapper à une vie pleine de dangers.»* Ses expériences contredisent les débats politiques récents qui s'appuient sur la notion largement dépassée selon laquelle les mouvements des personnes sont contrôlés par des facteurs d'attraction-répulsion.

Environ 114.473 personnes (y compris femmes et enfants) ont été détenues dans les centres de gestion de l'immigration entre 1997 et 2012. La période moyenne de séjour dans ces centres de détention est de 124 jours (au 31 janvier 2013) mais la durée de détention varie considérablement d'une personne à l'autre.

Lorsqu'Amir a sollicité l'asile dans l'aéroport, il a été transféré dans un établissement qu'il croyait être une prison. La vision du fil barbelé autour du centre de détention lui a «ouvert les yeux». En y repensant, il clarifie la situation: *«En fait, ce n'était pas une prison, mais pour moi, c'en était quand-même une. Je n'ai pas essayé de m'adapter à la détention. J'ai vraiment perdu tout repère.»*

Ce sont les pratiques quotidiennes de détention des immigrants qui avaient souvent le plus fort impact sur les personnes. Amir explique par exemple qu'il n'avait rien à faire pour l'occuper. L'heure du réveil et du coucher étaient réglementées, tout comme celle du «rassemblement» quotidien, lors duquel les personnes étaient dénombrées en fonction de leur numéro d'identification (et pas de leur nom). La résignation a vite commencé à gagner les esprits. *«Vous ne pouviez pas élever la voix, vous ne pouviez pas [revendiquer] vos droits. Alors... vous gardiez le silence.» (Abdul)*

Face au stress de la détention, Moussa a réagi de manière extrême, tant sur le plan physique qu'émotionnel; ses cheveux sont devenus gris tandis qu'il redoutait chaque jour d'être déporté.

octobre 2013

Abdul a lui aussi fait de nombreux cauchemars et nous a confié avoir entendu des voix. Interrogé plus de six mois après avoir été libéré du centre de détention, Amir était toujours assailli par des pensées incontrôlables concernant sa détention. Tout comme Fatima, il avait mis au point une stratégie de survie consistant à parler de ses problèmes avec les autres afin que, *«ne serait-ce que pour un court instant, vous oubliez votre problème et vous pensez au problème de l'autre et à la manière dont vous pouvez l'aider»*.

Fatima avait demandé pourquoi elle avait été jetée en prison et traitée comme une criminelle d'une manière qui la rendait *«honteuse de tout»*. Mais le pire de tout, c'était la solitude, car personne ne venait lui rendre visite: *«Vous êtes toute seule. Vous écoutez les personnes qui reçoivent la visite d'un grand nombre d'amis et de relations familiales alors que vous n'avez personne à attendre. Vous savez déjà que personne ne va venir pour demander à vous voir, que vous n'entendrez jamais l'annonce "visiteur pour vous" dans le haut-parleur. Car vous savez déjà que vous n'avez personne, que vous êtes seule dans cette vie.»*

Pour Fatima et les autres personnes interrogées, *«la décision rendue [suite à la demande d'asile] est la chose*

la plus importante». Préoccupé de voir sa demande éventuellement déboutée, Amir avait recouru à une solution extrême: se procurer une lame de rasoir afin de pouvoir, si sa demande n'aboutissait pas, *«tracer à un moment ou un autre des traits ici»* [en indiquant son poignet]. Malheureusement, les exemples d'automutilation et de tentatives de suicide continuent de s'accumuler dans les centres de détention, tout comme les grèves de la faim.

Pour les politiciens, dissimuler les expériences personnelles derrière les barrières imposantes d'un centre de détention des immigrés est un moyen facile de donner une autre image de la protection des réfugiés: celle de la «file d'attente ordonnée des réfugiés souhaitant être réinstallés» et de l'illégalité des arrivées par voie maritime. Deux images fondées sur un mythe.

Melissa Phillips melly_p@email.com est membre honoraire de l'École de sciences sociales et politiques de l'Université de Melbourne. Elle tient à remercier les participants à cette recherche, qui ont généreusement pris le temps de revivre des souvenirs souvent perturbants de la détention.

La santé mise en danger dans les centres de détention de l'immigration

Ioanna Kotsioni, Aurélie Ponthieu et Stella Egjdi

Depuis 2004 Médecins Sans Frontières (MSF) a fourni un soutien médical et psychosocial à des demandeurs d'asile et des migrants dans différents centres de détention pour immigrés à travers l'Europe (en Grèce, à Malte, en Italie et en Belgique) dans lesquels la vie, la santé et la dignité de personnes vulnérables sont mises en danger.

Les pays à revenu élevé ont adopté des politiques et des pratiques d'immigration de plus en plus restrictives au cours des dix dernières années, et recourent notamment à la détention systématique des migrants clandestins et des demandeurs d'asile. De telles politiques sont maintenant également appliquées par des pays à revenu intermédiaire et faible (ex : Mauritanie, Lybie, Afrique du Sud, Turquie). Dans certains cas, les institutions de détention sont financées par des pays voisins à revenu élevé (ex : l'Espagne qui finance les institutions de détention pour immigrés en Mauritanie ou l'Union européenne qui finance celles de la Turquie et de l'Ukraine).

De nombreux demandeurs d'asile et migrants arrivent en relativement bonne santé, malgré la

difficulté de leur voyage. Cependant, une fois en détention leur santé se détériore rapidement du fait, en partie, de conditions de détention qui sont loin de satisfaire les normes. Parmi les problèmes récurrents observés par les équipes de MSF, il convient de mentionner la surpopulation, l'incapacité de séparer les hommes, les femmes, les familles et les mineurs non-accompagnés ; les mauvaises conditions d'hygiène et l'absence d'installations d'assainissement ; et, des systèmes de chauffage et de ventilation défectueux. Les abris étaient souvent loin de correspondre aux normes minimales, et nous avons vu des personnes détenues à l'intérieur de conteneurs, dans des pièces aux fenêtres brisées ou même dehors, qui dormaient sur des matelas humides posés directement à même le sol. De plus, les détenus n'avaient souvent



Migrants et demandeurs d'asile détenus en Grèce.

qu'un accès limité, ou pas d'accès du tout, à l'air libre. Dans pratiquement aucun des centres de détention n'était prévu d'endroit pour isoler les patients souffrants de maladies contagieuses.

Les maladies les plus fréquemment rencontrées étaient liées à l'absence systématique de soins médicaux et/ou de prévention¹. Les affections respiratoires étaient souvent liées à l'exposition au froid, à la surpopulation et à l'absence de traitement des infections. Les maladies de peau, notamment la gale, les infections bactériennes ou les mycoses étaient le reflet de la surpopulation et des mauvaises conditions d'hygiène. Les problèmes gastro-intestinaux, y compris les gastrites, la constipation et les hémorroïdes pouvaient être dues à une mauvaise alimentation, un manque d'activité physique et à un stress important. Les troubles musculo-squelettiques se devaient, entre autres, à l'espace limité, au manque d'exercice et à l'environnement froid et inconfortable.

«Ce que nous voyons chaque jour à l'intérieur des centres de détention n'est pas facile à décrire. Dans le commissariat de Soufli, qui a une capacité de 80 personnes, il y a parfois jusqu'à plus de 140 migrants détenus. À Tychoero, pour une capacité de 45 personnes, nous en avons comptées 130. À Feres, pour une capacité de 35, la nuit dernière nous avons distribué des sacs de couchage à 115 migrants détenus. Une femme qui avait un problème gynécologique grave nous a dit qu'il n'y avait pas de place pour s'allonger et qu'elle n'avait pas d'autre option que de dormir dans les toilettes. Dans le centre de détention de Fylakio, plusieurs cellules étaient inondées avec des eaux usées

provenant de toilettes défectueuses. À Soufli, où les hivers sont connus pour être rudes, le chauffage ne fonctionnait pas et il n'y avait pas d'eau chaude. Dans beaucoup de centres de détention, nous avons vu de nombreux mineurs non accompagnés, détenus pendant plusieurs jours dans les mêmes cellules que les adultes et sans permission de sortir dans la cour». (Un travailleur humanitaire de MSF à Evros, décembre 2010).

Le contexte de la détention pose des défis additionnels conséquents dans le cas des migrants et des demandeurs d'asile qui souffrent d'affections chroniques, sont handicapés ou ont des problèmes de santé mentale. Les patients déjà traités pour une affection médicale ont souvent été contraints d'interrompre leur traitement lors de leur détention parce qu'ils n'avaient plus accès à leurs médicaments ou que les soins en détention étaient inadéquats. Dans les centres où travail MSF, les services médicaux étaient inexistantes ou très limités. En outre, il n'existait pas de système permettant le dépistage et la gestion des personnes vulnérables comme les personnes atteintes de maladies chroniques, les victimes de torture ou de violence sexuelle, et les mineurs non accompagnés et aucune des installations visitées n'était adaptée pour une utilisation par des personnes à mobilité réduite.

Impact sur la santé mentale

La détention augmente l'anxiété, les peurs et la frustration, et peut exacerber des expériences traumatiques antérieures que les demandeurs d'asile ont pu subir dans leur pays d'origine, au cours de leur voyage ou pendant un séjour dans un pays de transit. Leur vulnérabilité est encore aggravée par l'incertitude concernant leur avenir, la durée imprécise de leur détention, et la crainte permanente de l'expulsion. Les conditions de vie difficiles, la surpopulation, le bruit constant, le manque d'activités et la dépendance face aux décisions prises par d'autres personnes sont tous des facteurs qui contribuent à produire un sentiment d'échec et de désespoir.

Dans tous les centres de détention, un nombre important des patients traités par MSF ont mentionné avoir subi des expériences traumatiques antérieures. En Belgique en 2006, par exemple, 21% des patients avaient déclaré qu'ils avaient subi des mauvais traitements physiques avant leur arrivée et ils étaient nombreux également à signaler avoir été témoins du

octobre 2013

décès de membres de familles ou de compagnons de voyage. En Grèce (2009/2010), 17,3% des patients ont recherché un soutien psychologique suite à des expériences traumatiques. À Malte, 85% des patients de MSF qui souffraient de troubles mentaux en détention avaient des antécédents de traumatisme antérieur à leur déplacement. Ils étaient nombreux à avoir vu des personnes mourir pendant le voyage à travers le désert ou se noyer pendant la traversée de la Méditerranée.

La détention a atteint la plupart d'entre eux comme un choc alors qu'ils avaient des attentes différentes et ils ont trouvé très difficile de se trouver confinés souvent dans des cellules surpeuplées avec très peu ou pas de temps libre à l'extérieur et sans aucun espace privé. Selon les symptômes enregistrés par MSF auprès des patients dans les centres de détention pour immigrés en Grèce en 2009, la détention semble bien être le facteur déclencheur de troubles mentaux chez plus d'un migrant sur trois (37%). Des symptômes de dépression ou d'anxiété ont été diagnostiqués chez la majorité des patients dans tous les centres dans lesquels MSF est intervenue.

Malgré ces besoins évidents en termes de santé mentale, la plupart des centres de détention dans lesquels MSF a dû intervenir manquaient entièrement de services de santé mentale. Même lorsque des services de soins de santé mentale ont été introduits, ceux-ci étaient insuffisants et mal adaptés aux besoins spécifiques des migrants et des demandeurs d'asile, faute, par exemple, de services d'interprétation.

Conclusion

Travailler dans un environnement fermé comme celui des prisons et des centres de détention posent des défis éthiques aux organisations humanitaires qui risquent d'être perçues par les détenus comme des complices du système de détention. C'est pourquoi un tel travail nécessite un degré élevé de responsabilité et de vigilance afin de préserver l'intérêt de la santé mentale et physique des patients, dans un contexte où les interventions sont entièrement soumises à la permission de l'État. Négocier et conserver un accès à ces installations (qui sont souvent closes à toute observation extérieure) est essentiel, comme l'est aussi de pouvoir



Fournir des soins médicaux en détention en Grèce.

donner l'alerte, à travers un plaidoyer public, sur les conséquences humanitaires et sanitaires de politiques d'immigration aussi restrictives.

Sur la base de l'expérience opérationnelle de MSF, il ne peut pas y avoir d'autre conclusion : la détention à des fins d'immigrations met en péril la dignité humaine et cause des souffrances et des maladies inutiles. Du fait des risques disproportionnés qu'elle représente pour les individus en termes de santé et de dignité humaine, la détention est une pratique qui devrait rester une exception et non pas la règle. Le recours généralisé et prolongé à la détention à des fins d'immigration devrait être soigneusement révisé par les décideurs politiques au vu de ses conséquences humanitaires et sanitaires, et des solutions alternatives devraient être envisagées.

Ioanna Kotsioni ioanna.kotsioni@athens.msf.org est Personne de référence pour la migration pour MSF en Grèce ; Aurélie Ponthieu Aurelie.ponthieu@brussels.msf.org est Conseillère humanitaire au centre opérationnel de MSF à Bruxelles ; et Stella Egidi Stella.egidi@msf.rome.org est Conseillère médicale pour MSF en Italie. www.msf.org

1. Des données issues de plus de 5 000 consultations médicales avec des migrants et des demandeurs d'asile dans des institutions de détention pour immigrés en Grèce et à Malte entre 2008 et 2011.

L'impact de la détention pour cause d'immigration sur les enfants

Alice Farmer

Les États détiennent souvent des enfants sans accorder une attention adéquate au droit international et dans des conditions qui peuvent être inhumaines et néfastes. Les enfants demandeurs d'asiles ou réfugiés doivent être traités d'abord et avant tout en tant qu'enfants, et toutes les politiques en matière de migration doivent accorder la priorité à leurs droits et à leurs besoins.

Au cours de plus de dix ans de recherches en Europe et ailleurs, Human Rights Watch (HRW) a documenté de nombreuses violations graves des droits de l'enfant surgissant de cas de détention d'enfants pour cause d'immigration.¹ Des enfants peuvent être arbitrairement arrêtés, enfermés dans des cellules avec des adultes inconnus, et soumis à un traitement brutal de la part de policiers, de gardiens ou d'autres fonctionnaires. Bien souvent ils sont détenus dans de mauvaises conditions qui sont loin de satisfaire les normes internationales qui fixent les conditions minimales considérées comme appropriées à l'hébergement d'enfants privés de liberté.

Les enfants qui sont détenus pour cause d'immigrations sont des enfants migrants non accompagnés, des enfants faisant partie de familles (y compris des nourrissons), des enfants demandeurs d'asile ou réfugiés, et des enfants dont les parents sont des demandeurs d'asile ou des réfugiés. Bon nombre d'entre eux quittent des pays qui produisent de nombreux réfugiés comme l'Afghanistan, la Somalie et le Sri Lanka, et s'embarquent dans de longs périple en quête de sécurité. Les enfants sont détenus à la fois dans des pays de transit comme l'Indonésie, la Turquie, la Lybie et l'Égypte et dans des pays qu'eux-mêmes et leurs parents considèrent être leur destination ultime, à savoir l'Australie, le Royaume Uni et les pays scandinaves.

La Grèce est l'un des points d'entrée principaux pour les migrants qui abordent l'UE, mais ses pratiques sont connues pour être particulièrement dures à l'égard des enfants migrants.² Il peut arriver que des enfants non accompagnés passent des mois dans des installations de détention – souvent dans les mêmes cellules que des adultes qui leur sont inconnus – dans des conditions que le Comité européen pour la prévention de la torture a qualifiées « d'inacceptables ». Sharzad, âgée de douze ans, et son frère Sardar de 16 ans qui viennent d'Afghanistan, par exemple, étaient détenus dans le centre de détention de Kyprinou à Fylakio lorsque nous les avons interrogés en 2008 : «*Nous sommes*

ici depuis 65 jours », nous a-t-elle dit. « Quelqu'un nous a informé que nous allions rester ici pendant trois mois... je veux être libérée et je ne veux pas rester ici plus longtemps ». Sharzad partageait sa cellule avec six autres femmes adultes qui lui étaient inconnues et avec lesquelles elle était incapable de communiquer.



Deux garçons demandeurs d'asile dans le centre de détention des immigrants Belawan, dans le nord de Sumatra.

Une fois libérés des centres de détention en Grèce, les enfants migrants non accompagnés se voient habituellement notifier un ordre de quitter le pays. S'ils ne quittent pas le pays, ils peuvent être détenus à nouveau, quel que soit leur degré de vulnérabilité et même s'ils ont un motif pour demander l'asile. Par exemple, une jeune somalienne de dix ans non accompagnée, détenue dans le centre de détention de Petrou Ralli, nous a expliqué que les autorités grecques l'avaient détenue quatre fois en six mois.

La Grèce n'est pas un cas unique dans les mauvais traitements qu'elle inflige aux demandeurs d'asile qui entre dans l'UE. Malte a une politique

octobre 2013

sévère qui consiste à détenir automatiquement presque tous les migrants qui arrivent de manière irrégulière sur son territoire (c'est-à-dire sans passer par un point d'entrée officiel).³ Alors que certains migrants, notamment des familles, sont relâchés dans les heures ou les jours qui suivent, d'autres sont maintenus en détention pendant de longues périodes ; des demandeurs d'asile peuvent être détenus jusqu'à une année, et ceux dont la demande d'asile est rejetée jusqu'à 18 mois.

À Malte, nous avons découvert que les enfants non accompagnés sont détenus avec d'autres adultes qui leur sont inconnus dans l'attente de résultats permettant de déterminer leur âge. Malte adopte comme position de présumer que toute personne qui n'est pas 'visiblement' un enfant, ce qui signifie toute personne qui semble avoir plus de 12 ans, est un adulte. Les migrants qui revendiquent être des enfants doivent se soumettre à un processus prolongé de détermination de l'âge et sont enfermés dans une prison pour adultes pendant des semaines ou des mois jusqu'à ce que les procédures soient terminées.

Dans les lieux de détention, les enfants peuvent être soumis à la violence ou à l'exploitation. Abdi, un demandeur d'asile somalien qui avait 17 ans lorsqu'il a été détenu, a dit à HRW : *«Tous les jours, un Malien de stature imposante venait et me disait, 'Donne-moi ta nourriture'. Et un jour, j'ai dit non et il m'a frappé. Je suis resté au sol [inconscient] pendant une demi-heure. J'en ai parlé [aux gardiens] mais ils m'ont répondu, 'On n'en a rien à faire'».*

Dans d'autres endroits du monde, les enfants demandeurs d'asile et réfugiés ne sont pas mieux traités. En Indonésie, des milliers d'enfants migrants, particulièrement des enfants non accompagnés provenant du Sri Lanka, d'Afghanistan, de Birmanie et d'ailleurs, risquent d'être détenus et maltraités dans des prisons où ils n'ont aucun accès à l'éducation et ne bénéficient que de très peu ou pas d'assistance de base. La législation indonésienne prévoit jusqu'à dix de détention pour cause d'immigration sans révision judiciaire, et le gouvernement indonésien ne fournit aucune possibilité aux enfants migrants et à leurs familles d'obtenir un statut légal, comme par exemple de demander l'asile. L'Indonésie détient fréquemment les migrants sans papier, y compris les enfants non accompagnés et les enfants qui voyagent en famille, pendant des mois ou des années dans des conditions déplorables, sans éducation, et dans certains cas sans aucune possibilité de récréation à l'air libre. Nous avons documenté des cas de brutalités dans plusieurs centres de détention dans lesquels les gardiens frappaient des enfants

migrants non accompagnés, ou les forçaient à regarder pendant qu'ils frappaient des adultes.

Les conditions auxquelles sont soumis certains enfants détenus avec leurs parents peuvent être inhumaines et dégradantes. Nous avons rencontré un jeune garçon de trois ans dans le centre de détention pour immigrés (CRI) de Suan Phlu à Bangkok en Thaïlande, qui a passé pratiquement toute son existence en détention.⁴ Il était détenu avec son père, un réfugié somalien, alors que sa mère était détenue dans la section des femmes du CRI avec sa sœur. Le père du garçon a décrit leurs conditions de détention en ces termes :

«La pièce dans laquelle nous sommes logés compte en ce moment 50 occupants, dont la plupart sont fumeurs... il fait chaud et la pièce est sale, et à cause de cela, mon fils est souvent malade. Son alimentation est la même que celle des adultes et ne consiste en rien d'autre que du riz. Il a besoin de manger des fruits qui ne sont ni fournis ni disponibles à l'achat. ... Il est excessivement difficile pour un garçon de trois ans de grandir au milieu d'une cinquantaine d'hommes adultes, enfermé dans une pièce et de ne pouvoir sortir au soleil que tous les trois jours pour une courte période de moins de deux heures».

La détention pour cause d'immigration fait subir aux enfants un prix élevé. Trop souvent, les enfants sont privés d'éducation pendant des mois et parfois des années. La détention pour cause d'immigration – dont la durée n'est souvent pas limitée de manière précise – entraîne des répercussions sur la santé psychique de nombreux détenus, et ce problème est particulièrement grave dans le cas des enfants.⁵ Un psychologue qui travaille bénévolement dans un centre de détention pour immigrés en Indonésie a confié à HRW, que ses clients qui sont des enfants subissent une détérioration psychologique en lien avec cette attente prolongée et mal définie : *«Ils perdent espoir, ils n'arrivent plus à rêver. Ils n'ont pas de repères leur indiquant quand ils pourront retrouver une vie normale à l'extérieur comme des êtres humains, et tout cela les mène au désespoir et à la dépression».*⁶

Les limites au recours à la détention des enfants pour cause d'immigration

Dans de trop nombreuses situations de détention pour cause d'immigration, les États répondent par la privation de liberté à l'entrée irrégulière des enfants sur le territoire, et ce d'une manière routinière plutôt que comme une mesure de dernier ressort. Toutefois, le droit international spécifie que des enfants ne devraient pas être détenus pour des raisons touchant à leur statut de migration, et impose des limites strictes au recours à la détention :

L'Article 37 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) prescrit que toute détention, quelle qu'elle soit, ne doit être qu'une « mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible ».

L'Article 37 de la CDE prescrit que tous les enfants privés de liberté (y compris les enfants détenus à des fins d'immigration) ont le droit « d'avoir rapidement accès à l'assistance juridique ou à toute autre assistance appropriée, ainsi que le droit de contester la légalité de leur privation de liberté devant un tribunal ».

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a affirmé que « par principe, les enfants migrants ne devraient pas être soumis à la détention ».⁷

Le Comité sur les droits de l'enfant dans son Observation générale n°6 a statué que « les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille ne devraient pas, en règle générale, être placés en détention », et « leur détention ne saurait être justifiée ... par leur seul statut au regard de la législation relative à l'immigration ou à la résidence, ou à l'absence d'un tel statut ».

Le HCR soutient spécifiquement que « les enfants en quête d'asile ne doivent pas être placés en détention [et que] cela est tout particulièrement important dans le cas des enfants non accompagnés ».⁸ Dans les cas exceptionnels où des enfants en quête d'asile seraient placés en détention, le HCR insiste pour demander que cette détention soit conforme aux dispositions prévues à l'article 37 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Les États sont également tenus d'adhérer aux termes des Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté, notamment en séparant les enfants des autres adultes, à moins qu'il ne soit pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant de procéder de la sorte, et en veillant à assurer leur éducation en toutes circonstances. Lorsque des enfants sont détenus pour cause de migration avec leur famille, les États ne devraient pas séparer un ou une enfant de ses parents contre son gré. La CDE (tout comme les Notes du HCR sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile) insiste pour demander que la détention d'enfants pour cause d'immigration se fonde sur « une éthique de compassion »⁹, et que l'intérêt supérieur de l'enfant prédomine sur l'application de la législation sur l'immigration.

En février 2013, le Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant a demandé instamment aux États

de «mettre un terme, rapidement et complètement, au placement en détention d'enfants au regard de leur statut d'immigration » au motif que ce type de détention n'a jamais lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant.¹⁰ Dans l'intervalle, alors que la mise en détention d'enfants se poursuit, les États devraient imposer une durée stricte à la détention des enfants afin de minimiser le temps perdu en termes d'éducation ainsi que l'impact causé sur leur santé psychique.

Néanmoins, alors que les parcours migratoires deviennent plus compliqués et que les demandeurs d'asile traversent de nombreux pays en quête d'un refuge, les États recourent de plus en plus à la détention à des fins d'immigration. Des enfants – et même des enfants non accompagnés – sont maintenus en détention alors que les États devraient au lieu de les détenir, eux et leurs familles, utiliser des alternatives à la détention et leur donner l'occasion de retrouver une forme de normalité au milieu du chaos de leurs vies déracinées.

Alice Farmer *farmera@hrw.org* est chargée de recherche à la Division des droits de l'enfant de Human Rights Watch www.hrw.org

1. Voir : www.hrw.org/topic/childrens-rights/refugees-and-migrants.
2. HRW, *Left to Survive: Systematic Failure to Protect Unaccompanied Migrant Children in Greece*, décembre 2008 www.hrw.org/reports/2008/12/22/left-survive
3. HRW, *Boat Ride to Detention: Adult and Child Migrants in Malta*, juillet 2012 www.hrw.org/reports/2012/07/18/boat-ride-detention-0
4. HRW, *Ad Hoc and Inadequate: Thailand's Treatment of Refugees and Asylum Seekers*, septembre 2012 www.hrw.org/node/109633/section/12
5. Dr Allan S Keller et al, 'Mental health of detained asylum seekers', *The Lancet*, vol 362, issue 9397, 22 novembre 2003, pp1721-23; International Detention Coalition, *Captured Childhood: Introducing a New Model to Ensure the Rights and Liberty of Refugee, Asylum Seeker and Irregular Migrant Children Affected by Immigration Detention*, Melbourne, 2012, pp48-49.
6. HRW, entretien avec C A, psychologue, 5 septembre 2012.
7. Conseil de l'Europe, Document de synthèse sur les droits des migrants mineurs en situation irrégulière Position du Commissaire aux droits de l'homme (2010)6, Strasbourg, 25 juin 2010. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=16543777>
8. UNHCR, Note sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile 1997. paras 7.6-7.8 www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b3360.pdf
9. UNHCR, Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention, 2012, para 52 <http://tinyurl.com/Principes-Directeurs-Detention>
10. Comité de l'ONU sur les Droits de l'Enfant, Rapport de la Journée 2012 de Discussion Générale sur les Droits de Tous les Enfants dans le Contexte de la Migration Internationale, février 2013, para 78. <http://tinyurl.com/OHCHR-CRC-2012>

octobre 2013

Enfance captive

David Corlett

Les enfants ne devraient pas être détenus pour cause de migration ou d'immigration. Il existe des solutions alternatives et le réseau International Development Coalition¹(IDC) a développé un modèle pour prévenir la détention des enfants immigrés, en s'appuyant sur trois principes fondamentaux : les enfants qui sont des réfugiés, des demandeurs d'asile ou des migrants clandestins sont, avant tout et par-dessus tout, des enfants ; l'intérêt supérieur de l'enfant doit être le souci primordial dans toute action prise à l'égard d'un enfant ; et la liberté de l'enfant est un droit humain fondamental. Ces principes déplacent le centre d'intérêt depuis le droit de l'État de détenir des enfants vers le droit de l'enfant réfugié, demandeur d'asile ou migrant clandestin, de ne pas se voir privé de sa liberté uniquement pour satisfaire la volonté de l'État de contrôler la migration.

L'IDC a mis sur pied un modèle d'évaluation de la communauté et de placement adapté à l'enfant (Child-sensitive Community Assessment and Placement - CCAP) qui fournit aux gouvernements, aux ONG et autres parties prenantes un modèle schéma d'aide à la prise de décision pour éviter la détention.

Étape 1: Prévention

L'étape 1 part d'un parti pris contre la détention des enfants qui intervient antérieurement à l'arrivée sur le territoire nationale de tout enfant qu'il soit réfugié, demandeur d'asile ou migrant clandestin.

Étape 2: Évaluation et renvoi du cas

L'étape 2 intervient dans les quelques heures qui suivent la découverte d'un enfant à la frontière, ou sur le territoire national. Cette étape inclut un passage au crible de tous les individus dans le but de déterminer leur âge, l'assignation d'un gardien ou tuteur pour les enfants non-accompagnés ou séparés de leur famille, l'assignation d'un travailleur social aux enfants qui voyagent avec leur famille, une évaluation initiale des circonstances de l'enfant et/ou de la famille, une évaluation des points forts et des besoins et finalement le placement de l'enfant ou de la famille au sein de la communauté.

Étape 3: Gestion et traitement

L'étape 3 constitue l'élément substantiel du modèle d'évaluation et de placement adapté à l'enfant. Cela implique 'la gestion du cas', et notamment l'étude des options de migration disponibles aux enfants et aux familles, une détermination basée sur 'l'intérêt supérieur

de l'enfant, et une évaluation des besoins en termes de protection des enfants et/ou de leurs familles.

Étape 4: Révision et protection

L'étape 4 implique d'assurer le respect des droits des enfants et de leur intérêt supérieur. Cela inclut une révision juridique des décisions déjà prises concernant les enfants et leurs familles – y compris des décisions concernant l'endroit où ils sont installés ainsi que leur statut légal. Cette étape prévoit également une occasion

pour l'État de revoir les conditions attachées au placement de l'enfant ou de la famille au sein de la communauté suite à une décision définitive par rapport à leur statut d'immigration.

Étape 5: Résolution du cas

L'étape 5 consiste en la mise en œuvre de solutions d'immigration durables.

Les études menées au niveau international démontrent qu'avec un soutien adapté à la gestion de leurs cas, les demandeurs d'asile et les migrants clandestins sont beaucoup plus susceptibles de respecter les décisions relatives à leur statut. En outre, ils réagissent mieux et vivent mieux

leur retour ou leur intégration s'ils ont été soutenus à travers l'ensemble du processus de migration et qu'ils y ont gagné en autonomie. Établir une relation de confiance, respecter et valoriser chaque personne en tant qu'individu digne, avec des compétences, des droits et des besoins est fondamental dans le cadre de ce processus. Garantir un soutien qui soit à la fois réaliste, durable et cohérent, et faire également preuve de compassion au cours de la période pendant laquelle l'individu attend une décision finale est absolument essentiel. Ces conditions sont valables pour les adultes, et plus crucialement encore pour les enfants. Le modèle en cinq étapes d'évaluation et de placement adapté aux enfants tient compte des intérêts de l'État de contrôler la migration tout en reconnaissant qu'il n'est jamais dans l'intérêt de l'enfant de le détenir.

David Corlett corlett.d@gmail.com est Chargé d'étude adjoint au Swinburne Institute www.sisr.net Il a également participé aux recherches et a dirigé (avec Grant Mitchell, Lucy Bowring et Jeroen Van Hove) la rédaction du rapport d'IDC *Captured Childhood* disponible en ligne sur <http://idcoalition.org/ccap/>

1. International Detention Coalition (IDC) est un réseau de la société civile établi à Melbourne en Australie qui compte 300 affiliés, des ONG, des groupes religieux, des universitaires, des praticiens et des individus qui travaillent dans 50 pays à travers le monde. <http://idcoalition.org>

"Certains [parmi les autres enfants en détention] devenaient vraiment fous et je me souviens qu'à deux occasions, lorsque j'y étais, il y en a eu deux qui ont essayé de mettre fin à leurs jours. Juste pour sortir de prison... J'avais l'habitude d'aller dans ma chambre pour pleurer et éviter de parler à quiconque. J'avais l'impression que je ne sortirais jamais". Grace, du Sud-Soudan, détenue en Israël, âgée de 15 ans.

Pas de changement: les centres d'internement d'étrangers en Espagne

Cristina Manzanedo

En Espagne, le projet de réglementation des Centres d'internement d'étrangers est bien loin de répondre aux espoirs et aux demandes des personnes militant pour une meilleure garantie des droits des réfugiés.

L'Espagne s'est dotée de centres de détention administrative destinés spécialement aux immigrants; la plupart de ces centres se trouvent sur la côte méditerranéenne et l'un d'entre eux à Madrid, la capitale. Ces Centres d'internement des étrangers (Centros de Internamiento de Extranjeros – CIE) sont administrés par la police.

En janvier 2012, lorsque les autorités ont enfin commencé à ébaucher les réglementations qui gouverneront la gestion de ces centres, les militants espéraient que ce processus impliquerait une révision complète du système et serait l'occasion de passer à une solution alternative qui accorderait plus d'importance aux besoins fondamentaux des détenus et garantirait leurs droits. Hélas, le projet de réglementation actuel ne reprend aucune des propositions avancées par diverses sources au cours des années précédentes, à l'exception de l'appellation des détenus par leur nom et non plus par leur numéro. Sur certains plans, ce projet s'avère même plus restrictif que la pratique actuelle. En outre, la rédaction des réglementations représentait une occasion idéale d'amorcer un débat politique et social entre les acteurs des sphères politique, sociale, syndicale et professionnelle sur la nécessité et la pertinence des CIE. Hélas encore, cette occasion n'a pas été saisie.

Une évaluation du projet de réglementation entreprise par un groupe de près de 20 organisations et réseaux espagnols¹ met en lumière un large éventail de préoccupations.

Gestion policière: En 2012, le ministère de l'Intérieur a exprimé le souhait de modifier la gestion des CIE afin que la police soit uniquement responsable de leur sécurité et non plus de l'ensemble de leur administration, comme c'est le cas actuellement. Toutefois, selon le projet de réglementation, les CIE resteraient sous la compétence exclusive du ministère de l'Intérieur et chaque centre continuerait d'être géré par un directeur issu des forces de police.

Manque d'information: La plupart des détenus ne comprennent pas pourquoi ils sont dans un

CIE. L'incertitude et le manque d'information qui en résultent accentuent l'anxiété, la vulnérabilité et la méfiance. Le projet de réglementation ignore certains besoins des détenus:

- informations sur leur situation juridique: Lorsque les détenus arrivent dans un CIE, ils devraient être interrogés dans une langue familière, recevoir une explication pour qu'ils comprennent leur situation mais aussi être maintenus informés des dernières décisions administratives et judiciaires qui les concernent.
- être informés préalablement de la date et de l'heure de leur expulsion ainsi que de leur destination, y compris des informations sur leur vol: les détenus vivent dans un profond état d'anxiété, sachant qu'ils risquent l'expulsion à toute heure du jour ou de la nuit sans préavis. S'ils sont informés en avance, ils peuvent par exemple prévenir leur famille dans leur pays d'origine pour que quelqu'un vienne les chercher à l'aéroport, faire leurs adieux à leurs amis et relations familiales en Espagne ou informer leur représentant juridique afin de vérifier que tous les recours possibles ont été explorés.²
- accès à son dossier ou possibilité de demander une copie de son dossier: il existe un dossier pour chaque personne détenue en CIE mais seuls les avocats ont le droit de le consulter.

Restrictions des communications: Le projet de réglementation autorise uniquement les communications téléphoniques à partir d'un téléphone payant. L'interdiction totale des téléphones mobiles dans les CIE est le sujet d'innombrables réclamations de la part des détenus, pour diverses raisons. De nombreux détenus ont enregistré dans leur téléphone mobile des numéros qu'ils ne connaissent pas par cœur; les CIE limitent la durée des appels téléphoniques; et il est très difficile pour la famille, les amis et les avocats d'appeler un détenu et de lui parler tant les téléphones des CIE sont sollicités. L'usage des téléphones mobiles, même s'il était limité à certaines plages horaires et

octobre 2013

soumis à certaines conditions, pourrait bien être leur seule forme de communication avec le monde extérieur, et devrait donc être autorisé. De surcroît, les détenus ne peuvent pas recevoir de fax ou photocopier de documents. Ils n'ont aucun accès à l'Internet ou aux e-mails. Ces mesures entravent leur communication avec leurs avocats et avec l'extérieur et les empêche de rechercher des informations ou de suivre certaines démarches pourtant nécessaires.

Restrictions des visites: Actuellement, les horaires de visite sont quotidiens dans les CIE. Toutefois, le projet de réglementation limite les visites à deux jours par semaine (sauf pour les partenaires et les enfants). Aucune explication n'est donnée pour un tel pas en arrière.

Possibilités réduites de déposer des réclamations: À l'heure actuelle, les personnes détenues en CIE peuvent déposer une réclamation devant le tribunal de supervision des CIE. En revanche, le projet de réglementation prévoit que toutes les pétitions et réclamations soient soumises au directeur, qui les examinera avant de les transmettre au département concerné s'il le juge nécessaire. Au vu du nombre et de la forte récurrence des réclamations déposées par les détenus au sujet des conditions de détention et des attaques signalées, il est essentiel que les détenus aient la possibilité d'écrire directement au tribunal sans avoir à passer par le directeur de CIE lui-même.

Contrôle et sécurité: Le projet de réglementation prévoit: la possibilité de limiter ou annuler les visites; l'interdiction d'apporter des articles aux détenus; l'inspection des dortoirs et des biens personnels des détenus; et la fouille des visiteurs et des détenus (y compris, pour ces derniers, la possibilité d'être fouillés à nu). Les motifs de ces restrictions ne sont aucunement clarifiés, pas plus que les procédures à suivre, ce qui laisse la porte ouverte à une mise en application discrétionnaire et abusive. Les réglementations prévoient également, non sans ambiguïté, l'utilisation éventuelle de cellules d'isolement «pour la durée qui s'avère strictement nécessaire». Le ministère de l'Intérieur a ignoré la décision des tribunaux de supervision de Madrid visant à limiter cette mesure à 24 heures. Les réglementations suggèrent la possibilité d'une surveillance vidéo au sein des CIE, sans qu'il s'agisse d'une obligation; cet équipement pourrait se révéler utile pour contrôler les éventuels mauvais traitements et pour enquêter en cas de réclamation.

Manque de soins spécifiques pour les populations vulnérables: La réglementation ne précise aucunement les conditions de détention

et de traitement des populations souffrant de vulnérabilités particulières. Elles ne décrivent aucun mécanisme d'identification et de protection des réfugiés, des victimes de la traite des êtres humains, des apatrides ou des mineurs, pas plus qu'elles ne définissent de procédure pour empêcher le refoulement. La prestation de soins médicaux en CIE sera toujours dépendante du ministère de l'Intérieur et de contrats avec des fournisseurs privés, plutôt que de permettre aux services de santé publique espagnols d'examiner et de déterminer les soins médicaux proposés. En outre, rien n'est dit sur les conséquences de l'internement de personnes ayant des enfants à charge.

Restrictions de l'accès par des organisations externes: Le projet de réglementation aborde la possibilité d'accès aux CIE par des organisations autres que les sous-traitants pour fournir des services mais, dans certains centres, sous des conditions plus restrictives que celles actuellement en place:

- Le projet de réglementation prévoit que les ONG «pourraient être autorisées» à visiter les lieux mais sans expliquer les critères d'autorisation, ce qui laisse à penser que toute autorisation se fera à la discrétion du directeur.
- Une autorisation sera accordée «pour interviewer les détenus qui auront déposé une demande»; en d'autres mots, les ONG ne pourront pas interroger de personne qui n'en aura pas fait la demande préalable.
- La permission du directeur doit être sollicitée pour chaque visite et le but de la visite doit également lui être communiqué. Pour les ONG qui se rendent régulièrement dans les CIE, une procédure d'accréditation générale des visites semblerait plus logique.

Pour les raisons susmentionnées, le projet de réglementation des CIE espagnols doit faire l'objet d'une révision complète avant d'être approuvé, comme le prévoit le processus, d'ici la fin 2013. Cristina Manzanedo cmanzanedo@pueblosunidos.org travaille comme avocate avec Pueblos Unidos – Servicio Jesuita a Migrantes, à Madrid, en Espagne. www.pueblosunidos.org

1. Cette évaluation a été menée conjointement par les membres de la campagne «Que el derecho no se detenga a la puerta de los CIE», impliquant environ 20 organisations et réseaux basés en Espagne. <http://tinyurl.com/a-la-puerta-de-los-CIE>

2. La tribunal de supervision du CIE de Madrid a demandé un préavis écrit de 12 heures minimum, et celui de Las Palmas de 24 heures. Cette bonne pratique devrait être élargie à tous les CIE dans le cadre des nouvelles réglementations.

Au Japon, la surveillance de la détention est une initiative récente

Naoko Hashimoto

La mise en place récente au Japon de comités de surveillance ouvre de nouveaux canaux de communication et de nouvelles possibilités d'amélioration dans les centres de détention.

Le Bureau de l'immigration du Ministère de la Justice du Japon, gère un certain nombre de centres de détention pour immigrés à travers le pays dans lesquels des ressortissants étrangers qui arrivent ou restent dans le pays avec un statut irrégulier sont détenus, comme ils le sont dans de nombreux autres pays. Jusque très récemment toutefois, les conditions et le traitement des détenus à l'intérieur de ces centres restaient cachés derrière les murs, et les possibilités d'examen public restaient rares.

Suites aux recommandations provenant de différentes sources internationales¹ et de groupes de pression à l'intérieur du Japon, le gouvernement japonais a amendé la loi sur le contrôle de l'immigration et la reconnaissance des réfugiés, et en conséquence deux comités de surveillance des centres de détention pour immigrés ont été institués. L'objectif principal de ces comités qui ont débuté leur travail en juillet 2010, est de garantir la transparence sur le traitement des détenus et de contribuer à la gestion adéquate des centres de détention. Les comités visitent régulièrement les centres de détention ; ils examinent des informations confidentielles sur les établissements ainsi que des statistiques fournies par le bureau de l'immigration qui est en charge du fonctionnement de ces établissements ; ils s'entretiennent à leur demande avec les détenus ; ils reçoivent, examinent, clarifient des plaintes déposées confidentiellement et par écrit par les détenus et demandent leur résolution ; et ils préparent des recommandations à l'intention des directeurs des centres de détention en vue d'améliorer les conditions.

Chacun des deux comités (l'un dans l'ouest et l'autre dans l'est du Japon) sont composés de 10 experts indépendants nommés par le Ministère de la Justice : deux universitaires (des professeurs de droit), deux avocats, deux médecins, deux représentants des communautés locales où se trouvent les centres de détention, un fonctionnaire international travaillant pour une organisation internationale et un employé d'une ONG.

Voici certaines des recommandations remarquables présentées par les comités après leurs deux premières

années d'exercice, accompagnées des mesures que les centres de détention ont prises en conséquence²:

- Faire en sorte de procurer davantage d'intimité aux détenus – des murs et des rideaux ont été installés autour des toilettes et des douches.
- Donner aux détenus la possibilité de faire de l'exercice, de prendre des douches ou de téléphoner pendant les weekends comme pendant la semaine – certains des centres de détention ont commencé à autoriser les détenus à sortir de leurs cellules pendant les weekends.
- Éviter les confusions concernant les règles et les procédures (y compris les mécanismes de plaintes) liées à la vie quotidienne à l'intérieur des centres de détention – des directives en plusieurs langues ont été préparées et mises à disposition de tous les détenus.
- En vue d'aider les détenus à obtenir des conseils et de l'assistance – certains centres de détention ont établi et distribué des listes fournissant des informations permettant de contacter les ambassades, le HCR, l'OIM, des associations juridiques, etc.

Ces mesures représentent clairement des améliorations qu'il convient de saluer. Cependant, certaines difficultés persistent encore.

Des coûts de téléphone très élevés et les horaires très limités pendant lesquels les détenus ont le droit de téléphoner entravent les communications avec les familles, les amis, les avocats et d'autres sources d'assistance. Il n'existe pas d'accès internet ou de téléphones portables à l'intérieur des installations de détention. Même si certains centres de détention ont maintenant commencé à autoriser les détenus à téléphoner pendant qu'ils sont dans leurs cellules, il reste urgent de mettre en place de meilleurs moyens de communications.

Les bureaux d'immigration ont organisé à l'intention des détenus une large variété d'options et de menus, mais il n'y a toujours pas d'option de nourriture

octobre 2013

'halal' disponible, ce qui pose des problèmes aux détenus musulmans. Il est nécessaire de poursuivre les efforts afin de résoudre cette question.

Il n'y a pas suffisamment de médecins qualifiés disposés à travailler à l'intérieur des centres de détention. Dans la mesure où ce problème concerne directement la santé des détenus, il est nécessaire de lui trouver une solution immédiate, par exemple en collaborant avec les hôpitaux locaux et en établissant un système de garde de manière à ce que des médecins qualifiés soient disponibles en temps opportun pour des consultations.

Il est difficile de trouver des interprètes qualifiés pour des langues qui ne sont pas courantes au Japon, comme le perse, le turque, l'urdu, le pashto et l'hindi. Parce que la communication est essentielle pour la compréhension mutuelle, non seulement lors des entretiens avec le comité, mais aussi dans la vie quotidienne à l'intérieur des centres de détention, davantage d'efforts doivent être consacrés à l'identification de résidents multilingues au Japon en vue de les former comme interprètes.

Initialement du moins, le mandat, les rôles et les fonctions des comités n'avaient pas été adéquatement expliqués aux détenus. Même si leur rôle est expliqué dans les directives multilingues qui sont maintenant disponibles dans tous les centres de détention, il est important de mieux disséminer les informations concernant la mise en place de ce nouveau système.

Finalement, la question de l'indépendance et de l'autonomie des comités a été soulevée de manière persistante par les observateurs et les critiques. En tant que membre du comité pour l'ouest du Japon, l'auteur elle-même n'a pas subi de pression de la part du bureau de l'immigration du ministère de la justice, et elle se félicite de la transparence et de la franchise des discussions qui ont eu lieu entre les employés des centres de détention et les comités. Le bureau régional de l'immigration d'Osaka sert de secrétariat au comité pour l'ouest du Japon et organise toutes les visites et tous les entretiens. Dans la mesure où les membres du comité fonctionnent à temps partiel et que le budget alloué pour l'ensemble du système de surveillance est extrêmement limité, il ne semble pas réaliste, du moins dans l'actualité, de mettre en place un secrétariat qui serait totalement indépendant du bureau de l'immigration. C'est une question qu'il conviendrait d'examiner dans le cadre de la révision de la réforme de la structure ministérielle du gouvernement, et notamment dans l'éventualité de l'établissement d'une Commission indépendante des droits de l'homme au Japon.



Le Bureau de l'immigration d'Osaka, dont une partie sert de centre de détention.

Dans la mesure où le Japon n'a pas encore établi de Commission indépendante des droits de l'homme et n'a pas encore ratifié le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, les comités de surveillance des centres de détention sont les seules organes ayant une quelconque autorité pour demander une amélioration des lieux de détention et du traitement des détenus. C'est pour cette raison qu'ils ont une lourde responsabilité et beaucoup d'importance.

Naoko Hashimoto *nhashimoto@iom.int* est titulaire d'un Master du Centre d'études sur les réfugiés et elle est actuellement Responsable de programme de l'Organisation internationale pour les migrations, Bureau de Tokyo. *www.iom.int* Elle a été membre du comité de surveillance des centres de détention pour l'ouest du Japon à mi-temps de juillet 2010 à fin juin 2013. Les informations et les opinions exprimées dans cet article ne reflètent pas nécessairement les vues officielles de l'OIM ou du Ministère de la justice du Japon.

1. Kumiko Niitsu 'Perspectives on the Immigration Detention Centers Visiting Committee: Consideration from the Viewpoint of Securing Transparency', *CDR Quarterly*, vol.4, pp38-51, janvier 2012. Center for Documentation of Refugees and Migrants, University of Tokyo.

2. Des informations supplémentaires sont disponibles sur le site officiel du Ministère japonais de la justice (uniquement en japonais) :
Juillet 2010- juin 2011: <http://tinyurl.com/JapanMOJ-10-11>
Juillet 2011- juin 2012: <http://tinyurl.com/JapanMOJ-11-12>

Attention à ce que vous souhaitez

Michael Flynn

La promotion de normes libérales peut-elle avoir un impact involontaire – et nuisible – sur la manière dont les États répondent aux défis que leur pose l’immigration irrégulière ?

Le Centre résidentiel T Don Hutto n’est pas une maison de retraite comme son nom pourrait le laisser supposer. Il s’agit d’un centre de détention pour immigrés, privé et à but lucratif situé près d’Austin au Texas, qui accueille des femmes immigrantes en situation irrégulière dont l’expulsion a été décidée par le Service des douanes, de la protection des frontières et de l’immigration du département de la sécurité intérieure des États-Unis (US Department of Homeland Security’s Immigration and Customs Enforcement - ICE). Jusqu’en 2009, Hutto était connu pour être l’un des deux seuls centres aux États-Unis prévus pour détenir des familles entières. Nommé en l’honneur d’un pionnier de la privatisation des prisons, Hutto est situé dans une ancienne prison convertie en centre de détention pour familles à l’instigation du Congrès en 2006.

Avant 2006, les familles de migrants arrêtées étaient, soit relâchées dans l’attente de la résolution de leur dossier d’immigration, soit les membres de la famille étaient placés dans différentes institutions pénitentiaires ; les enfants étaient confiés au bureau de réinstallation des réfugiés pendant que leurs parents étaient détenus dans différentes institutions pénitentiaires pour hommes ou pour femmes. Selon un témoignage, lorsque « le Congrès s’est aperçu de cela, des mesures ont immédiatement été prises pour rectifier la situation de manière à veiller à ce que les pratiques de l’ICE soient conformes à la tradition américaine de promotion des valeurs familiales ».¹ En bref, la détention des familles à Hutto ne répondait qu’à un seul objectif, la préservation d’un droit humain important – le droit à la vie de famille !

Toutefois, pratiquement du jour au lendemain Hutto a provoqué un vif débat sur le traitement des enfants et des familles d’immigrants clandestins. En 2007, l’American Civil Liberties Union a conclu un arrangement à l’amiable dans le cas d’un procès intenté contre l’ICE, qui soutenait que les conditions à l’intérieur du centre de détention violaient les normes prévues pour le traitement des mineurs détenus pour cause d’immigration par les autorités fédérales. Deux ans plus tard, en 2009, l’administration Obama a annoncé qu’elle mettrait officiellement un terme à la détention d’enfants et de familles à Hutto, et qu’elle allait convertir le centre en une institution pénitentiaire exclusivement consacrée à la détention

des femmes adultes. Dès 2010, l’institution avait subi une transformation intensive et était devenue l’élément central des efforts du gouvernement pour donner un visage plus bénin, plus humain à la détention – une transformation qui a fait d’une geôle d’enfants conspuée, un lieu de détention prétendument agréable pour femmes immigrantes.

Début 2011, un représentant du HCR a décrit le Berks County Family Shelter – une institution pénitentiaire dont le nom prête à confusion et qui est actuellement le seul lieu aux États-Unis où des familles sont détenues – comme étant l’incarnation « des meilleures pratiques d’un modèle de détention à des fins d’immigration réellement civil ». Ce représentant a expliqué que « le HCR croit fermement que l’immense majorité des demandeurs d’asile ne devraient pas être détenus » mais que dans l’éventualité où des familles devraient être détenues, Berks serait le modèle à émuler. Bien évidemment il est important de se féliciter des améliorations réalisées dans le traitement des détenus, mais est-il réellement judicieux pour l’agence de référence de la communauté internationale en matière de protection des demandeurs d’asile d’apporter ainsi son appui inconditionnel aux efforts réalisés pour les détenir ?

Deux aspects principaux caractérisent la détention contemporaine à des fins d’immigration, le retranchement institutionnel progressif dans l’État-nation (tel qu’observé dans le passage des prisons aux institutions de détention spécialisées) et son expansion généralisée au plan mondial. Ces mutations semblent être motivées par deux processus : premièrement, la diffusion de régimes normatifs destinés à protéger les ‘non-nationaux’, et deuxièmement, l’externalisation des pratiques d’interdiction depuis les États qui sont au centre du système international vers ceux se trouvant à la périphérie. En conséquence, on observe actuellement l’émergence de régimes de détention dédiés à l’immigration et ce, y compris dans des pays où, il y a peine dix ou quinze ans, il n’y avait encore que peu d’éléments indiquant la mise en place d’efforts systématiques de détention.

Les défenseurs des droits de l’homme centrent fréquemment leur plaidoyer concernant la détention sur le traitement adéquat des détenus et

octobre 2013

tendent à se féliciter des efforts réalisés par les États pour établir une différence entre l'incarcération criminelle et la détention administrative des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile. Il existe néanmoins des causes de préoccupation dans la mesure où cette émergence de régimes de détention spécialisés pour l'immigration risque d'entraîner une augmentation du recours à la détention.

L'Europe en est un bon exemple. Contrairement aux États-Unis, la plupart des pays européens avaient cessé il y a quelque temps d'utiliser les prisons pour la détention à des fins d'immigration, en partie suite aux pressions provenant d'organes de promotion des droits de l'homme comme le Conseil de l'Europe. La récente « Directive sur le retour » de l'UE prévoit que les États membres doivent utiliser des institutions spécialement prévues à cet effet pour confiner des personnes en attente d'être expulsées. Mais le processus que nous avons connu au cours des vingt dernières années qui consiste à passer d'un régime informel vers un régime formel de détention, a subi dans cette région une croissance parallèle à celle de la détention à des fins d'immigration.

Externalisation

Au moment où les opérations de détention deviennent de plus en plus spécialisées dans les pays de destination, ces mêmes États tentent d'exporter vers d'autres pays leurs efforts pour éviter la migration irrégulière, ce qui soulève la question de l'intention de se soustraire à la responsabilité de respecter les normes internationales. La Mauritanie, pays d'Afrique de l'Ouest, qui en 2006 a ouvert son premier centre de détention spécialisé pour les migrants irréguliers dans le port de Nouadhibou avec l'assistance de l'Agence espagnole pour la coopération au développement international, constitue un bon exemple d'un tel phénomène. L'implication de l'Espagne dans l'établissement de ce centre de détention a suscité des questions concernant l'identité de l'autorité chargée de contrôler l'établissement ou de garantir les droits des détenus. Alors que le centre est officiellement géré par les services nationaux de sécurité mauritaniens, en octobre 2008 des fonctionnaires mauritaniens n'en déclaraient pas moins : « clairement et emphatiquement » que les autorités mauritaniennes effectuent ce travail à la demande expresse du gouvernement espagnol.²

Comme le démontre le cas de la Mauritanie, les efforts des « pays centraux » pour détourner les pressions migratoires entraînent l'externalisation des contrôles vers des États périphériques qui ne sont pas considérés comme une destination principale des migrants, et dans lesquels le respect de l'état de droit laisse

souvent à désirer. Ce qui soulève des questions sur la culpabilité des démocraties libérales occidentales quant : a) aux violations que subissent les détenus lorsqu'ils sont interceptés avant d'atteindre leur destination, et b) à la manière de contourner – en externalisant les pratiques de détention – l'obligation de respecter les normes internationales relatives au droit d'un État de détenir et expulser, comme le droit à la liberté et l'interdiction du refoulement.

Les États libéraux trahissent souvent un certain malaise lorsqu'ils enferment des personnes en dehors de tout processus criminel, particulièrement s'il s'agit de personnes protégées par des normes supplémentaires comme celles contenues dans la Convention des Nations Unies sur les réfugiés. Les États déguisent les pratiques de ce genre en utilisant une terminologie fallacieuse – appelant les établissements de détention des 'maisons d'accueil' (Turquie), des 'abris surveillés' (Hongrie) ou des 'centres de bienvenue' (Italie). Ils limitent souvent l'accès aux statistiques. Ils appliquent uniquement de manière sélective les normes des droits de l'homme qui ne remettent pas en question le droit souverain de détenir et expulser. Ils exportent les pressions liées à la détention vers l'extérieur en vue d'échapper à leurs responsabilités en vertu de normes internationales comme celle d'admettre des demandeurs d'asile. Et ils s'efforcent à travers la manière dont ils décrivent de nombreuses personnes soumises à cette forme de détention, de susciter les craintes du public, justifiant ainsi leur enfermement.

Les défenseurs des droits des migrants devraient envisager de modifier leurs discours qui ont pour unique objet d'améliorer la situation des non-citoyens en détention afin de reporter l'accent sur le tabou qui interdit de priver quiconque de sa liberté sans inculpation. Au lieu d'inciter les États à créer des institutions spécialisées – ou des procédures opérationnelles normalisées – destinées à maintenir les migrants en détention, les défenseurs des droits de l'homme devraient concentrer leurs efforts pour veiller à ce que la privation de liberté reste l'exception à la règle.

Michael Flynn michael.flynn@graduateinstitute.ch est le fondateur du Global Detention Project établi dans le cadre du Programme pour l'étude de la migration mondiale de l'Institut de Hautes Études Internationales et du Développement. www.globaldetentionproject.org

1. Women's Refugee Commission et Lutheran Immigration and Refugee Service, *Locking Up Family Values: The Detention of Immigrant Families*, février 2007, pp1-2. <http://tinyurl.com/WRC-LRIS-lockingup-2007>

2. European Social Watch, 'Spain: The Externalisation of Migration and Asylum Policies: The Nouadhibou Detention Center,' 2009 <http://tinyurl.com/ESW-Spain-2009>.

Retour à la «solution du Pacifique»

Fiona McKay

Au cours des cinquante dernières années, les gouvernements australiens successifs ont introduit une série de mesures visant à dissuader les demandeurs d'asile. Selon la pratique en vigueur aujourd'hui, ces derniers sont de nouveau détenus hors des frontières, dans des centres situés dans des pays voisins.

Selon le gouvernement australien, le pays est généreux envers les réfugiés ayant besoin d'être officiellement réinstallés. L'Australie suit un processus de réinstallation formel en partenariat avec l'UNHCR, selon lequel une protection est accordée aux réfugiés une fois qu'ils ont rempli les exigences australiennes en matière de santé et de moralité. Pour la plupart des réfugiés réinstallés ainsi, le voyage vers l'Australie dure des dizaines d'années, dont une bonne partie passée à attendre dans des camps pour réfugiés.

Cette «générosité» envers les réfugiés contraste vivement avec la réponse du pays face aux arrivées «spontanées» de demandeurs d'asile «non autorisés». Bien qu'elle ait reçu relativement peu de demandeurs d'asile par rapport aux autres nations industrialisées, l'Australie s'est dotée d'une approche bien développée, à la fois punitive et restrictive, pour gérer l'arrivée de demandeurs par voie maritime. Dans de nombreux cas, ces demandeurs doivent eux aussi attendre des années dans des camps de réfugiés mais, pour différentes raisons, le processus de réinstallation formelle ne leur a pas été proposé ou ils sont incapables d'y accéder. Les médias australiens, de même que les autorités, associent ces arrivées illégales aux opérations clandestines de traite des être humains, ces demandeurs étant étiquetés comme des «immigrés clandestins» qui essaient de «passer devant les autres» en arrivant en Australie sans suivre le processus officiel de l'UNHCR.

Le nombre de demandeurs d'asile arrivant en Australie par voie maritime est en augmentation; au cours des six premiers mois de 2013, près de 13.000 sont arrivés sur les côtes du pays. En raison du mauvais état des bateaux utilisés par les passeurs transportant les demandeurs, une augmentation proportionnelle du nombre de décès en mer a été observée. Au cours des dix dernières années, près de 1.000 demandeurs d'asile ont péri dans les eaux australiennes. En réaction à l'essor des arrivés par bateau et au nombre inacceptable des décès en mer, les autorités australiennes ont redoublé d'efforts pour trouver une solution au «problème» des demandeurs d'asile.

Solliciter l'asile en Australie

En 1976, un petit nombre de personnes étaient parvenues à atteindre l'Australie par voie maritime pour y solliciter l'asile. Surnommés «boat people», ces demandeurs marquent les débuts de l'association de l'Australie avec les demandeurs d'asile arrivant sans autorisation préalable. Ces premières arrivées, peu nombreuses, ont été acceptées avec une indifférence quasi générale de la part du public mais, au cours des années suivantes, le nombre de demandeurs d'asile n'a cessé d'augmenter, parallèlement à l'inquiétude parmi la population australienne. En réaction, le gouvernement australien a introduit une politique de réinstallation directe des réfugiés issus des camps de l'Asie du Sud-Est. Cela a entraîné l'instauration d'un processus de réinstallation plus vaste et plus formel dans le pays mais aussi minimisé le besoin des demandeurs d'asile de se rendre en Australie par bateau. Ce processus semblait plus ordonné aux yeux du public australien, qui l'acceptait comme une réaction légitime à la situation des réfugiés dans cette partie du monde.

En 1989, un regain d'instabilité en Asie du Sud-Est a provoqué une nouvelle vague d'arrivées par bateau sur les côtes australiennes. C'est à partir de ce moment qu'un système de détention obligatoire a été appliqué à tous les demandeurs d'asile, impliquant leur détention dans des zones éloignées et isolées du territoire australien, où l'accès au système juridique était limité. Jamais réinstallés en Australie, la plupart de ces demandeurs ont été rapatriés après une longue période de détention.

Ce système de détention obligatoire parvenait bien à gérer le faible nombre de demandeurs d'asile arrivant dans le pays au début des années 1990. Toutefois, l'instabilité croissante que connaissait le Moyen-Orient à la fin de cette même décennie s'est traduite par l'arrivée d'un contingent assez nombreux de demandeurs d'asile en provenance d'Irak et d'Afghanistan, ce qui a eu pour effet d'accroître les pressions exercées sur les centres de détention australiens. Ces arrivées étaient en outre perçues défavorablement par l'opinion publique, qui commençait à mettre en doute la fiabilité des frontières du pays. Le gouvernement a donc cherché

octobre 2013

à atténuer cette situation perçue comme une menace en détenant tous les demandeurs d'asile, y compris les femmes et les enfants, derrière des fils barbelés dans des centres de détention situés dans des zones reculées du pays. Selon les déclarations du ministre chargé de l'immigration, toutes les personnes arrivant sans autorisation par bateau étaient des «immigrés clandestins» qui menaçaient la souveraineté de l'Australie et toutes celles qui arrivaient sans visa essayaient de «passer avant les autres», c'est-à-dire de voler la place des personnes les plus vulnérables de la planète (à savoir, les réfugiés des camps qui attendaient d'être réinstallés). Une fois que les demandes de ces personnes avaient été traitées, il est apparu qu'il s'agissait presque exclusivement de réfugiés (environ 90%). Malgré la légitimité de leurs demandes, de nombreux politiciens, de la majorité comme de l'opposition, ont continué de dépendre ces arrivées comme une situation d'urgence nationale ou comme une menace sérieuse à la sécurité du pays.

La situation s'est encore tendue davantage en 2011, lorsqu'un cargo nommé le Tampa a porté secours à plus de 450 demandeurs d'asile alors que le bateau de pêche indonésien qui les transportait faisait naufrage. L'impasse politique qui a suivi l'arrivée du Tampa, conjuguée aux attaques terroristes survenues quelques semaines plus tard aux États-Unis, s'est traduite par un amalgame entre la menace terroriste aux États-Unis et l'arrivée ou la présence des demandeurs d'asile. En réaction à l'arrivée des demandeurs d'asile, le gouvernement a alors adopté une nouvelle posture selon laquelle les demandeurs d'asile souhaitant être réinstallés en Australie devaient le «mériter». Selon le gouvernement, les demandeurs d'asile méritants étaient ceux qui avaient attendu dans un camp de réfugiés pour suivre le processus ordonné de l'UNHCR. Les autorités ont ensuite confirmé ce message en introduisant des mesures supplémentaires pour dissuader les demandeurs d'asile cherchant à se rendre sur le territoire par bateau et pour limiter les droits de ceux qui y parvenaient. Ces mesures comprenaient un système de visa accordant une protection temporaire, l'introduction du traitement des demandes hors des frontières et la modification de la zone migratoire.

Ce nouveau régime d'immigration était conçu de manière à dissuader les demandeurs d'asile de faire le voyage vers l'Australie. En vertu du système de détention temporaire, tout demandeur d'asile qui arrivait dans le pays serait incapable de travailler, d'accéder aux soins de santé ou aux cours de langue anglaise, ou encore de déposer une demande de regroupement familial. Avec la modification des zones de migration, les îles qui se

trouvent autour du périmètre Nord de l'Australie, c.-à-d. les îles où débarquent la majeure partie des demandeurs d'asile, ne faisaient dorénavant plus partie de la zone de migration australienne pour les demandeurs d'asile arrivant par bateau. Tous les demandeurs arrivant sans autorisation en Australie étaient envoyés et détenus dans un centre d'immigration dirigé par l'Australie mais situé dans un pays tiers, à savoir Nauru et la Papouasie-Nouvelle-Guinée (île de Manus). Ce traitement *offshore* des demandes, mieux connu sous le nom de «solution du Pacifique», avait pour but d'empêcher que les demandeurs d'asile arrivant sur les côtes australiennes soient traités de manière privilégiée par rapport aux réfugiés «méritants» qui attendaient dans les camps. L'introduction de ces changements dans la loi australienne sur l'immigration n'était rien d'autre que la traduction juridique de la notion australienne du «bon» et du «mauvais» réfugié – c.-à-d. les réfugiés établis dans les camps et sélectionnés par les autorités contre les réfugiés arrivant en Australie par voie maritime.

Sur le plan de la limitation des arrivées des demandeurs d'asile, la combinaison du traitement *offshore*, de la protection temporaire et de la détention obligatoire a été couronnée de succès. Entre 1999 et 2001 (avant l'introduction de ces mesures), 180 bateaux transportant plus de 12.000 demandeurs étaient arrivés sur les rives australiennes. Au cours des cinq années suivantes, seuls 18 bateaux et moins de 180 demandeurs avaient atteint les côtes du pays.¹

En 2008, le gouvernement travailliste nouvellement élu a aboli le système de protection temporaire et fermé les centres de détention de Nauru et de Papouasie-Nouvelle-Guinée, justifiant cette décision par la nature inhumaine du système d'immigration australien pour les demandeurs d'asile et mettant ainsi fin à la solution Pacifique. Désirant toutefois que le nombre d'arrivées de demandeurs d'asile reste limité, le gouvernement a autorisé la poursuite du traitement des demandes dans le centre de rétention de l'île Christmas² et mis en place une nouvelle procédure de traitement *offshore*, qui visait spécifiquement à opérer hors du cadre juridique national. Cette procédure ne concernait que les demandeurs d'asile arrivant par bateau.

La situation actuelle

Dans les années suivant l'abandon de la solution Pacifique, le nombre d'arrivées de demandeurs d'asile par voie maritime a été multiplié par cent, débordant les capacités des centres de détention de l'île Christmas³ et

donnant l'impression au public que les autorités étaient devenues trop tolérantes vis-à-vis des demandeurs d'asile au point de compromettre la sécurité des frontières australiennes.

En réaction à une impopularité croissante et à la multiplication des arrivées de demandeurs d'asile, le Gouvernement a commencé en 2010 à débattre publiquement d'autres moyens d'empêcher de nouvelles arrivées. La solution-clé proposée alors impliquait la mise en place d'un «centre de traitement régional»; un système selon lequel les demandeurs d'asile seraient détenus dans un pays tiers où leur dossier serait traité. Il s'agissait ni plus ni moins d'un retour à la solution du Pacifique. Selon le Gouvernement, ce système découragerait les nouvelles arrivées car les passeurs ne seraient pas capables de vendre aux demandeurs d'asile un trajet en bateau vers l'Australie, si la seule destination de ce trajet était un centre de détention offshore où leur demande serait traitée.

À la mi-2012, le gouvernement a nommé un Groupe d'experts qui a émis un certain nombre de recommandations, dont l'augmentation du quota annuel de réfugiés réinstallés en Australie, la révision du processus de détermination du statut de réfugié, la légalisation de l'expulsion des demandeurs d'asile vers n'importe quel pays tiers, un «principe de non-avantage» selon lequel un demandeur d'asile arrivant par bateau ne serait pas favorisé par rapport à un demandeur résidant dans un camp et la réouverture des centres de détention de Nauru et de l'île de Manus (semblables au «centre de traitement régional» des autorités). Toutes ces recommandations ont été approuvées et sont aujourd'hui en vigueur.

Les changements de la politique relative à l'asile sont dictés par les élections fédérales. Lors de l'élection fédérale de 2013, les deux partis principaux ont proposé des mesures visant à décourager l'arrivée de demandeurs d'asile et de punir ceux qui malgré tout arrivent. Durant la

campagne, le nouveau gouvernement conservateur a proposé le retour à une mesure antérieure qui permettra à la Marine Australienne de renvoyer les bateaux de demandeurs d'asile en Indonésie. Le nouveau gouvernement retiendra les décisions du gouvernement précédent visant à ce que, depuis juillet 2013, plus aucun demandeur d'asile pénétrant dans les eaux australiennes n'ait la possibilité d'être réinstallé en Australie de manière permanente.

Tous les demandeurs sont maintenant transférés dans des centres de détention situés en Papouasie-Nouvelle-Guinée et Nauru où ils sont soumis à des évaluations d'ordre sanitaire et sécuritaire. Si leur statut de réfugié est avéré, ils y resteront de manière permanente, seront réinstallés dans un pays tiers, ou seront sous la protection temporaire de l'Australie.

Le traitement hors des frontières est de nouveau une composante permanente de la réponse australienne face aux demandeurs d'asile. Alors que le nombre de personnes sollicitant l'asile ne cesse de croître à l'échelle mondiale, l'Australie reçoit aujourd'hui plus de demandeurs d'asile

que jamais, si bien que le Gouvernement cherche désespérément une réponse au «problème» de ces arrivées, même si cette réponse est préjudiciable pour les demandeurs eux-mêmes.

Fiona McKay fiona.mckay@deakin.edu.au est maîtresse de conférences en santé publique et coordinatrice de cours, promotion du troisième cycle en études de santé de l'École de santé et de développement social de Deakin. www.deakin.edu.au

1. Phillips, J & Spinks, H, 2012 *Boat arrivals in Australia since 1976* <http://tinyurl.com/Phillips-Spinks-2012>

2. Un territoire australien situé dans l'Océan Indien.

3. En mai 2013, le nombre de personnes détenues au centre de l'île Christmas a atteint 2.962.

La capacité de détention du centre de l'île est normalement de 1.094 personnes mais peut être poussée jusqu'à 2078 personnes.



octobre 2013

Mon histoire: une détention sans fin au Royaume-Uni

William

Lorsque je suis arrivé au Royaume-Uni pour fuir la guerre civile, je pensais que j'allais être libre; mais au lieu de m'aider, les autorités m'ont mis en détention pendant trois ans.

Le 19 septembre 2001, j'ai pris un avion qui m'emmenait d'Abidjan au Royaume-Uni. En regardant par le hublot, je pensais que rien de pire ne pouvait m'arriver après avoir combattu l'armée de Charles Taylor dans mon pays, le Liberia. Je pensais que j'allais pouvoir laisser derrière moi les souvenirs encore bien vivants des actes ignobles, physiquement et moralement dégradants, que j'avais vu l'armée perpétrer contre d'autres personnes. Je pensais que j'allais enfin être à l'abri de toute possible arrestation pour avoir dénoncé les exactions du gouvernement de Taylor. Je pensais que le souvenir du viol et du meurtre de ma fiancée finirait par s'estomper.

Mais j'ignorais encore que le spectre sinistre des événements qui s'étaient déroulés au Liberia m'avait suivi jusqu'ici. Je sais aujourd'hui que je souffrais alors d'un état de stress post-traumatique (ESPT) et d'un trouble bipolaire. Si seulement j'avais su que je souffrais d'ESPT, les événements que j'ai vécus se seraient déroulés différemment.

J'ai déposé une demande d'asile au Royaume-Uni. J'ai relaté à l'Agence britannique de gestion des frontières les expériences que j'avais vécues au Liberia, y compris les tortures que j'avais subies, mais je n'ai rien reçu en retour, pas même une assistance. Ma demande d'asile a été déboutée mais l'on m'a accordé un permis de séjour temporaire. Je me suis retrouvé livré à moi-même dans la communauté, sans personne pour m'aider. Et alors que ma santé mentale commençait à décliner, je me suis tourné vers le monde de l'alcool et des drogues. J'ai perdu mon emploi et j'ai commencé à commettre des crimes pour assouvir ma toxicomanie.

En 2006, j'ai été interné en vertu de la Loi sur la santé mentale (Mental Health Act). J'ai séjourné trois mois dans un établissement psychiatrique de Salford. Personne n'avait le temps de chercher à comprendre pourquoi je traversais des épisodes psychotiques. À ma sortie de cet établissement, je ne suivais aucun traitement particulier.

J'ai ensuite été de nouveau arrêté et envoyé cette fois-ci à la prison de Durham. En octobre 2008, après avoir purgé ma peine, j'ai été détenu par le service de l'immigration dans une prison, et non pas dans un centre de détention, pendant trois mois de plus. On m'a ensuite emmené au centre de rétention du service de l'immigration de Dungavel. C'est à ce

moment-là que ma mère est décédée. J'étais perdu, et je ressentais une telle pression que j'ai accepté de signer une déclaration de retour au pays, afin de me rendre sur la tombe de ma mère. On m'a alors envoyé dans un autre centre de détention, à Oakington, qui était encore pire que le premier; et comme il ne disposait pas des installations nécessaires pour prendre en charge mes problèmes de santé mentale, on m'a envoyé à Harmondsworth.

Même après que mes troubles de santé mentale eurent été diagnostiqués en 2010, qu'un rapport médical indépendant ait confirmé que j'avais été torturé et que ma demande d'asile fut validée, je me trouvais toujours en détention – une détention qui durait alors depuis presque trois ans. J'ai fini par abandonner tout espoir, au point même de tenter de me suicider. Je pensais que c'était le moyen le plus facile de me débarrasser de ma misère et de mon chagrin.

La détention signifie entrée interdite. Cette porte fermée est comme une situation normale à laquelle nous devons nous plier. En détention, nous sommes comme un troupeau de moutons pourchassés par une meute de loups. Un jour, un fonctionnaire de l'immigration m'a dit: «Soit tu rentres dans ton pays, soit tu meurs là-dedans».

J'ai enfin été libéré par les tribunaux en 2011 car le Home Office, le ministère de l'Intérieur britannique, n'avait aucune raison de me détenir plus longtemps. J'ai ensuite obtenu un permis de séjour de trois ans au Royaume-Uni. Le Home Office a décidé de ne pas se rendre à mon audience concernant l'illégalité de ma mise en détention, et a accepté de me verser des indemnités.

Chaque pays a le droit de contrôler ses frontières. Mais les règles des droits de l'homme stipulent qu'une personne peut uniquement être détenue lorsqu'un motif légitime le justifie et non pour des raisons de commodité administrative. Il existe une obligation morale d'accorder aux détenus le droit à un procès gratuit et à être représentés par un avocat, afin de considérer pleinement si la détention est en effet nécessaire.

William c/o Freed Voices, Detention Action
www.detentionaction.org.uk Pour de plus
 amples informations, veuillez contacter
jerome@detentionaction.org.uk

En République tchèque, quels motifs justifient la détention en centre fermé?

Beata Szakacsova

Bien que les conditions de détention dans les centres fermés de République tchèque soient relativement bonnes, des questions importantes se posent toutefois quant à la justification même de la détention.

Les personnes qui arrivent par voie aérienne en République tchèque pour y demander l'asile sont transférées dans un «centre d'accueil» situé dans l'aéroport Vaclav Havel de Prague. Bien qu'ils se retrouvent alors privés de leur liberté, avec un accès limité à l'air frais et à l'Internet et qu'ils aient le droit de téléphoner uniquement à partir d'un publicphone, les demandeurs d'asile de ce centre ne sont pas traités comme des criminels et les détenus signalent d'ailleurs que les conditions de détention y sont plutôt bonnes. Toutefois, en République tchèque, la pratique actuelle de détenir les personnes sollicitant une protection internationale n'est pas sans poser certains problèmes importants.

Premièrement, on observe un manque d'intérêt frappant pour les circonstances individuelles. Si le demandeur est une personne vulnérable, il doit obtenir une autorisation de pénétrer sur le territoire. Selon la Loi tchèque sur l'asile, un demandeur est vulnérable lorsqu'il s'agit d'un mineur non accompagné, d'un parent ou d'une famille accompagnée(e) de mineurs ou d'adultes souffrant d'un handicap, d'une personne gravement handicapée, d'une femme enceinte ou d'une personne ayant été torturée, violée ou victime de toute autre forme de violence mentale, physique ou sexuelle. Toutefois, comme la décision d'autoriser ou de refuser l'entrée dans le pays est presque toujours prise avant que le ministère de l'Intérieur ait entendu les raisons ayant poussé les demandeurs à quitter leur pays d'origine, il est difficile de comprendre comment il est en mesure de juger, par exemple, si la personne a subi des violences physiques ou mentales. Les critères d'identification des personnes vulnérables se limitent à la prise en compte de l'âge de chaque demandeur, c.-à-d. s'il s'agit ou non d'une personne mineure. Par conséquent, quasiment tous les demandeurs sont détenus dans des centres d'accueil fermés plutôt que d'être autorisés à pénétrer sur le territoire.

Deuxièmement, pour justifier le refus d'admission dans le pays (et donc autoriser la détention dans des centres fermés), les responsables s'appuient très souvent sur un motif prévu par la Loi sur l'asile, selon lequel il existe une possibilité bien fondée que le demandeur pose une menace à « l'ordre public ». À cet égard, la formulation de la loi reste vague sur les détails et permet donc une grande variété d'interprétations. Il est intéressant de remarquer ici que les décisions du ministère de l'Intérieur basées sur ce motif trahissent une

prédisposition à penser que les demandeurs utilisent à mauvais escient la procédure de détermination du statut de réfugié pour entrer sur le territoire tchèque sans les papiers ou le visa nécessaires, et que cela constitue donc une menace à l'ordre public. Les tribunaux ont avalisé à plusieurs reprises cette interprétation.

Troisièmement, même après que les demandeurs ont été admis sur le territoire en vue d'étudier leur demande plus en détail, ils continuent d'être détenus dans des établissements fermés. La Loi tchèque sur l'asile stipule qu'une fois qu'un demandeur a été autorisé à entrer dans le territoire, il doit être transféré dans un centre d'accueil situé sur le territoire; cependant, ce centre est également un établissement fermé. Le fondement juridique de la privation continue de leur droit à la liberté est loin d'être claire. Le paragraphe 1(f) de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme¹ autorise «l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire». On peut donc véritablement se demander s'il est permis ou justifié de limiter encore le droit d'une personne à la liberté une fois que celle-ci a été autorisée à pénétrer sur le territoire.

Recommandations

- Des entretiens approfondis devraient être conduits avec les chaque demandeur avant que ne soit prise la décision de l'autoriser ou non à pénétrer dans le territoire.
- Si la personne sollicitant une protection internationale est autorisée à entrer dans le territoire, elle devrait être transférée dans un camp ouvert où les demandeurs disposent d'un droit de sortie de 24 heures.
- Dans le cas des demandes relevant du Règlement de Dublin, lorsque le tribunal doit déterminer quel pays membre est responsable de la demande, le demandeur devrait également être transféré dans un camp ouvert.
- On ne devrait jamais supposer que les demandeurs d'asile ne sont pas disposés à coopérer avec les autorités relativement au processus de détermination de leur statut. Quant au centre d'accueil basé sur le territoire, ce ne devrait pas être un établissement fermé.

Beata Szakacsova beata.szakacsova@opu.cz est avocate et travaille pour l'Organisation d'aide aux réfugiés en République tchèque. www.opu.cz/en/

1. www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf

octobre 2013

Menaces à la liberté en Allemagne

Jolie Chai

En janvier 2012, Mohamed Rahsepar, un demandeur d'asile iranien, s'est suicidé après avoir passé sept mois dans un centre de détention pour demandeurs d'asile (une ancienne base militaire dans la région sud de la Bavière) à Würzburg. Son suicide a provoqué des manifestations à travers tout le pays, des grèves de la faim et une tournée en bus commença une année de campagne de sensibilisation pour les réfugiés, passant par toutes les grandes villes d'Allemagne, afin de montrer les conditions de vie des demandeurs d'asile qui évoluent aux marges de la société. En mars 2013, des milliers de personnes se sont réunies à Berlin pour exiger qu'il y ait des changements aux pratiques décourageantes de l'asile en Allemagne.

Un nouvel aéroport en construction à Berlin devrait inclure un complexe de 1.000 mètres carrés équipé d'un système de vidéosurveillance et entouré d'une clôture de 3 mètres de haut. Cette installation deviendra l'un des éléments d'une procédure d'asile accélérée «extraterritoriale», déjà en place dans cinq grands aéroports allemands; tous les demandeurs d'asile arrivant à Berlin par voie aérienne y seront détenus. Le Bureau fédéral de la migration et des réfugiés ou le Tribunal administratif réalisera une évaluation accélérée de chaque demande d'asile (y compris l'ensemble des audiences et recours ultérieurs) sur une période de 19 jours. Si une demande est jugée «manifestement infondée»,¹ un ordre d'expulsion sera alors délivré. Selon Amnesty International, entre 1993 et 2007, 86% des 4.113 appels soumis dans la cadre des procédures en aéroport ont été déboutées.

L'objectif du Gouvernement est de raccourcir les longues procédures et de réduire les coûts mais aussi d'empêcher les migrants économiques de solliciter l'asile. Toutefois, de nombreuses voix se sont élevées contre cette procédure qui, par son évaluation hâtive et sa mise en détention automatique, s'apparente à une détention arbitraire. Plusieurs organisations ont exhorté les autorités à faire en sorte que les demandeurs d'asile ne soient pas systématiquement détenus et que leur droit à une procédure d'asile équitable soit garanti. En outre, toujours selon ces organisations, les personnes ayant des besoins particuliers devraient être identifiées, y compris les mineurs non accompagnés et les victimes de traumatismes et de tortures, et leurs circonstances spéciales prises en considération. Il a été signalé que les demandeurs d'asile parviennent rarement à être représentés par un avocat et, par conséquent, qu'ils peinent à mener à bien les procédures nécessaires pour déposer un recours ou obtenir une

suspension de leur expulsion, ou encore pour accéder aux mécanismes de réclamation ou aux services de santé.

Cependant, le risque d'être immédiatement détenus et expulsés n'est pas le seul obstacle qui attend les demandeurs d'asile à leur arrivée. Ceux qui obtiennent l'autorisation d'entrer en Allemagne sont immédiatement dispersés dans des États fédéraux différents et sont obligés de résider pendant trois mois dans l'un des 22 centres d'accueil du pays avant d'être transférés dans un «refuge collectif». La durée de leur séjour dans ce refuge varie considérablement et peut parfois atteindre plusieurs années.

La réglementation de la résidence (Residenzpflicht) impose des restrictions supplémentaires en empêchant les demandeurs d'asile de sortir d'un État fédéral ou district désigné. Dans l'État du Mecklenburg-Poméranie-Occidentale, dans le nord-est du pays, les difficultés qui en découlent sont flagrantes. Logés dans d'anciennes casernes militaires est-allemandes, entourés de forêt et reliés au monde extérieur uniquement par une autoroute nationale, les demandeurs d'asile qui reçoivent un ordre d'expulsion n'ont que deux semaines pour trouver un avocat et déposer un recours. Ils se demandent où ils trouveront un avocat: «Il est interdit de se rendre dans une ville comme Hambourg, où on pourrait trouver de l'aide... Une avocate indépendante nous rend visite dans le camp deux fois par semaine: une femme pour 450 résidents.»²

L'Allemagne s'est récemment positionnée à l'avant-garde de la réponse européenne face aux mouvements de réfugiés issus du monde arabe en élargissant ses programmes de réinstallation, un geste bienvenu de solidarité internationale et de partage des responsabilités. La prochaine étape pourrait très bien porter sur l'amélioration des conditions d'accueil et de nouvelles possibilités d'inclusion de programmes d'assistance orientés sur la famille et la communauté. Il s'agirait alors d'une solution alternative au système de détention de facto qui constitue actuellement la réponse standard de l'Allemagne aux demandeurs d'asile.

Jolie Chai joliechai@gmail.com est basée à Berlin. Elle est actuellement en mission pour l'UNHCR. Elle enseigne aussi à l'Université d'Erfurt. Cet article représente uniquement les opinions personnelles de l'auteur.

1. Que ce soit en raison de documents insuffisants, de l'absence de danger dans le pays d'origine ou d'être arrivé en Allemagne en passant pas un pays tiers sûr (en vertu de Dublin II).

2. Krahe, D. «Purgatoire dans la province allemande: A force de vivre derrière les barreaux, les demandeurs d'asile sont désespérés», *Der Spiegel*, 27 janvier 2011. <http://tinyurl.com/Spiegel-Krahe-27jan2011>

De nouvelles normes européennes

Dersim Yabasun

En 2008, la Commission européenne a présenté sa première proposition d'amendement à la 'directive sur les conditions d'accueil' de 2003, qui définissait les normes minimales relatives à l'accueil des demandeurs d'asile. La proposition a ensuite été modifiée en 2011 suite à des négociations difficiles entre les deux instances législatrices, le Parlement européen et le Conseil, et à la lumière de consultations préalables avec le HCR et différentes ONG au cours desquelles la prévention d'un recours généralisé à la détention arbitraire avait été identifiée comme l'une des questions cruciales qu'il convenait de résoudre.¹ Un accord politique a finalement été atteint au sein du Conseil en octobre 2012, et le 29 juin 2013 la 'Directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)' est devenue loi.²

- Pour statuer sur le droit du demandeur d'entrer sur le territoire ;
- Lorsque le demandeur est placé en détention dans le cadre d'une procédure de retour au titre de la directive 2008/115/EC et lorsqu'il existe des motifs raisonnables de penser que le demandeur a présenté la demande de protection internationale à seule fin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision de retour ;
- Lorsque la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public l'exige ;
- Dans le cas d'un transfert vers un autre État membre en vertu du règlement de Dublin.³

La directive introduit également de nouvelles mesures concernant les conditions du placement en détention des demandeurs de protection internationale. Celles-ci prévoient que le placement en détention devra s'effectuer en général dans des centres de détention spécialisés. Si cela n'est pas possible et que les demandeurs doivent être placés dans un établissement pénitentiaire, ils devront être séparés des détenus de droit commun. En outre les demandeurs placés en détention auront accès à des espaces en plein air et ils recevront, dans une langue qu'ils comprennent ou dont on peut raisonnablement supposer qu'ils la comprennent, des informations qui expliquent les règlements qui s'appliquent dans le centre de détention. Les mineurs non accompagnés ne pourront être placés en détention que dans des « circonstances exceptionnelles » et ne seront jamais placés en détention dans des établissements pénitentiaires.⁴

C'est aux États membres qu'il incombe maintenant de mettre en application ces nouvelles mesures.

Dersim Yabasun entreprend des recherches en vue d'un Doctorat sur la refonte des directives relatives à l'asile de l'UE et a travaillé pour la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (ou Commission LIBE) du Parlement européen qui s'occupe des questions d'asile (Dersim Yabasun est lauréat d'une bourse Schuman). dersim.yabasun@maastrichtuniversity.nl

1. Voir proposition d'amendement de 2011: <http://tinyurl.com/n67qkwm>

2. Directive 2013/33/EU : <http://tinyurl.com/EUDirective2013-33>

3. Voir article 8(3) Directive 2013/33/EU.

4. Pour plus d'informations voir Directive 2013/33/EU Article 10 sur les conditions du placement en détention, et Article 11 sur le placement en détention des personnes vulnérables.



MSF/Olmo Calvo

Un centre de détention à Malte

Les mesures ayant fait l'objet d'un accord en matière de détention stipulent qu'une personne demandant la protection internationale pourra être placée en détention uniquement :

- Pour établir ou vérifier son identité ou sa nationalité ;
- Pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale ;

octobre 2013

Détention des femmes: principes d'égalité et de non-discrimination

Ali McGinley

Les principes internationaux d'égalité et de non-discrimination doivent être appliqués au système britannique de détention des immigrés, qui jusqu'à présent n'est même pas conforme aux normes minimales applicables dans les prisons.

Le principe de non-discrimination est un principe fondateur du droit international des droits de l'homme. Il est inscrit dans toute une gamme de traités internationaux dont notamment la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), qui entend par discrimination à l'égard des femmes « toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe » qui entraînerait la limitation des droits humains et des libertés fondamentales des femmes.

Les Règles des Nations Unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes (Règles de Bangkok¹), reconnaissent les besoins spécifiques des femmes dans le cadre du système de la justice pénale et introduisent des mesures de protection destinées à préserver les femmes contre les mauvais traitements. Même si les centres de détention à des fins d'immigration ne sont pas couverts par les Règles de Bangkok, ces mêmes principes restent tout de même pertinents ; les Principes directeurs du HCR relatifs à la détention par exemple, font référence aux Règles de Bangkok dans leurs orientations applicables à la détention des femmes demandeuses d'asile². L'Organisation Penal Reform International et l'Association pour la prévention de la torture, dans leur analyse des lieux de détention sous un angle sexospécifique, affirment que « les femmes sont confrontées à des vulnérabilités et des risques accrus et, que même si les causes sous-jacentes de ces vulnérabilités et de ces risques sont souvent extérieures à l'environnement matériel de la détention, ceux-ci n'en sont pas moins sensiblement intensifiés dans les lieux de privation de liberté³ ».

Au Royaume-Uni, le Devoir d'égalité qui est entré en vigueur en avril 2011, impose une obligation à tous les organes publics de 'garantir le respect' des caractéristiques protégées, et notamment du genre. Toutefois, il n'existe toujours pas au Royaume-Uni (RU) de politique spécifique tenant compte des besoins des femmes détenues – contrairement à ce qui se passe dans le système pénitentiaire – et dans de nombreux domaines, les normes en vigueur dans le cadre de la détention des immigrés restent très inférieures à celles des prisons. Dans les centres de détention à court terme du RU par exemple, les hommes et les femmes sont

détenus dans les mêmes installations, ce qui ne serait pas le cas dans le système pénitentiaire. Il existe dans le cadre du système pénitentiaire une Ordonnance de l'administration pénitentiaire visant à garantir la mixité adéquate du personnel à l'intérieur des établissements (PSO 8005) qui définit des règles relatives à une

composition appropriée du personnel en fonction du genre et de certaines tâches sexospécifiques à effectuer dans la prison. Il n'existe au RU aucune orientation équivalente publiée à l'intention des centres de détention des immigrés dans lesquels des femmes sont détenues, et ces établissements n'indiquent pas publiquement la proportion de femmes qu'ils emploient.

À la lumière de ces normes tant internationales que nationales, il est préoccupant de constater que les besoins particuliers des femmes détenues – aux RU et ailleurs – ne sont pas pris en compte et que les réalités auxquelles elles sont confrontées au quotidien sont loin d'être conformes aux principes fondamentaux, rappelés plus haut, d'égalité et de non-discrimination.

Ali McGinley ali.mcginley@aviddetention.org.uk dirige AVID (Association de visiteurs aux personnes détenues à des fins d'immigration)⁴ à Londres, Royaume-Uni www.aviddetention.org.uk

1. www.penalreform.org/publications/bangkok+rules Règles des Nations Unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes (Règles de Bangkok)
2. UNHCR (2012) Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention <http://tinyurl.com/Principes-Directeurs-Detention>
3. Penal Reform International and Association for Prevention of Torture (2013), *Women in Detention: a guide to gender-sensitive monitoring* <http://tinyurl.com/PenalReform-wid-2013>
4. En 2010 AVID a obtenu un accord de l'agence britannique du contrôle aux frontières (UK Border Agency - UKBA) pour comparer les politiques du service pénitentiaire britannique à l'égard des femmes, et pour identifier les points d'apprentissage qui pourraient être appliqués aux femmes se trouvant dans le système de détention. La publication de ces résultats a été suspendue, selon UKBA, du fait d'un excès de pressions entre différentes priorités et charges de travail concurrentes.



Une demandeuse d'asile ukrainienne regarde à travers les barreaux du centre de détention de Medvedov, en Slovaquie.

Rhétorique sécuritaire et détention en Afrique du Sud

Roni Amit

L'exemple de l'Afrique du Sud est instructif en ce qu'il démontre à la fois les limites et les dangers du recours croissant à la détention comme outil de gestion de la migration.

Partout dans le monde, les responsables politiques perçoivent la détention comme un moyen efficace de garder le contrôle sur des migrants considérés comme représentant un risque de sécurité et rendant la migration moins attractive. Il y a toutefois peu d'indications démontrant que cette stratégie, même si elle est généralement populaire auprès du public, permet d'atteindre les buts déclarés en termes de sécurité et de dissuasion.



Lawyers for Human Rights/Julie Ebenstein

Liberation d'un groupe de demandeurs d'asile détenus illégalement dans le centre de rapatriement de Lindela.

Dans le même temps, la détention telle qu'elle est pratiquée en Afrique du Sud illustre parfaitement en quoi la rhétorique relative à la sécurisation de la migration qui est essentielle pour garantir l'intégrité de l'État peut finir par légitimer toute une série de pratiques illégales, et faire surgir de nombreux effets adverses, parmi lesquels des arrestations et des expulsions illégales, des violations des droits, des coûts financiers, une recrudescence des risques de corruption et une fragilisation de l'État de droit.

Présomption d'illégalité

La détention au motif d'immigration est discrétionnaire dans le droit sud-africain. La rhétorique dominante qui définit la migration comme un problème de sécurité a toutefois encouragé une pratique courante de la détention. Il arrive rarement, si ce n'est jamais, aux agents de l'immigration de faire preuve de discernement. Au contraire, « les étrangers

en situation irrégulière » sont détenus au Centre Lindela Repatriation¹ de manière automatique. Les agents de l'immigration n'accordent pas l'attention requise aux facteurs qui pourraient peser contre la détention avant de prendre la décision de détenir (même si un dessous-de-table reste une option viable pour éviter la détention) ; il en résulte un zèle exagéré à détenir qui tend à prendre dans ses filets, sans distinction, des demandeurs d'asile, des réfugiés, des migrants pourvus de papiers et d'autres personnes se trouvant légalement dans le pays. Nombreux sont alors ceux d'entre eux qui se retrouvent illégalement expulsés, renvoyés vers les dangers qu'ils avaient cherché à fuir.

À l'intérieur du centre Lindela, la présomption erronée selon laquelle tous les détenus sont des migrants illégaux qui du fait même de cette illégalité représentent également un risque de sécurité a légitimé la violation routinière des droits des détenus et les a privé de protection juridique. Dans un exemple concret, pour justifier son mépris de la limitation légale, claire et absolue, à 120 jours maximum de la détention pour motif d'immigration, le Département des affaires intérieures (Department of Home Affairs - DHA)² a soutenu avoir respecté la loi dans les limites « de ce qui était raisonnablement possible », mais qu'il était convaincu que « l'intérêt supérieur de la justice » exigeait de poursuivre la détention indéfinie de cet individu, et que le relâcher conformément à la loi aurait été « agir illégalement » en envoyant le « mauvais message » aux « migrants irréguliers » se trouvant dans le pays. Que le détenu en question ait été un demandeur d'asile envoyé par erreur à Lindela après avoir été acquitté de chefs d'inculpation non liés à son statut d'immigration, ne semblait avoir aucune pertinence dans le cadre de cette décision de détention du gouvernement qu'il a immédiatement présentée comme une question de sécurité. Le Département des affaires intérieures a également admis qu'il n'avait pas demandé de mandat à un tribunal pour étendre la période de détention au-delà de 30 jours, comme l'exige la loi parce qu'en tant que « créatures de la loi » il était évident que les magistrats allaient respecter les exigences légales que le Département en toute conscience était convaincu d'avoir le droit d'ignorer. En d'autres termes, l'intérêt de l'État – défini en termes de sécurité – justifiait d'ignorer

octobre 2013

des dispositions légales au nom d'une notion plus générale de la légalité comprise à travers le contrôle exercé sur les migrants, ainsi que l'exercice de ce contrôle par le biais de la détention.

Au cours d'une période de 23 mois entre 2009 et 2010, l'ONG juridique Lawyers for Human Rights a soumis plus de 100 cas au nom d'individus détenus illégalement (et continue de soumettre des cas pratiquement toutes les semaines depuis lors). Il est probable du fait des capacités limitées de l'organisation que ces cas ne représentent qu'une infime proportion des personnes illégalement détenues à Lindela.

Le DHA soutient qu'un individu peut toujours être qualifié d'étranger en situation irrégulière même après avoir déposé une demande d'asile, et que les demandeurs d'asile eux aussi peuvent être détenus en tant qu'étrangers en situation irrégulière. Les agents de l'immigration retiennent également des individus à la frontière avant qu'ils n'aient eu la possibilité de déposer une demande d'asile et des individus se trouvant à l'intérieur du pays qui déclarent leur intention de déposer une demande d'asile. De telles pratiques sont en infraction directe avec le régime juridique fixé par la loi sud-africaine sur les réfugiés qui exige de permettre à toute personne de demander l'asile, interdit de détenir les demandeurs d'asile en tant qu'étrangers en situation irrégulière, ne prévoit de détenir un demandeur d'asile que dans le cadre d'une série extrêmement limitées de circonstances, et prévoit un ensemble strict de garanties procédurales.

Présenter la migration comme une menace à la sécurité a contribué à généraliser une perception selon laquelle les demandes légales des détenus sont dépourvues de légitimité, ce qui encourage les agents de l'immigration à priver les individus détenus de se prévaloir de leurs droits légaux d'appel et de réexamen.³ En détention, l'accès aux droits juridiques est extrêmement restreint et des individus peuvent être expulsés illégalement et se trouver exposés à de graves risques de sécurité sans bénéficier d'aucun réexamen ou procédures de recours. L'examen des cas révèle qu'il est courant de détenir des demandeurs d'asile et des réfugiés pourvus de papiers et d'empêcher activement des individus de se prévaloir des protections légales prévues dans le cadre de l'asile.⁴

Des coûts supplémentaires et des conséquences négatives

Parallèlement, bien peu d'éléments confirment l'efficacité de ces mises en détention pour atteindre les objectifs poursuivis ; de fait, elles ont en toute

probabilité un effet adverse sur ces objectifs. De nombreuses personnes expulsées reviennent en Afrique du Sud, mais comme elles ne peuvent plus entrer dans le pays légalement et obtenir des papiers, elles entrent illégalement ou demandent des papiers sous un nom d'emprunt, une remise en question sérieuse de l'argument selon lequel les expulsions seraient la garantie d'une sécurité accrue. Récemment, alors qu'il demandait une réévaluation des pratiques relatives à la détention et l'expulsion, le Ministre de l'intérieur a fait le commentaire que l'échec de cette politique coûtait au pays entre 70 et 90 millions de rands (entre 7 et 9 millions de \$) par an.

La généralisation de la détention a également engendré une culture de la corruption dans la mesure où de nombreuses personnes, même celles dont la détention est illégale, n'ont d'autre recours que de payer des dessous-de-table pour être relâchées ou éviter d'être expulsées. La possibilité d'obtenir ce type de paiements a eu pour effet d'inciter encore davantage les agents à priver les détenus de tout accès à d'autres moyens légaux et gratuits d'obtenir leur liberté.

Il est possible que les répercussions de loin les plus graves et les plus fondamentales de ce zèle exagéré à recourir à la détention soient ses effets sur l'État de droit. Le DHA a régulièrement justifié des atteintes à la légalité au nom d'un impératif sécuritaire et ce au mépris total des décisions judiciaires. Parce que la sécurité est perçue comme l'emportant sur tous les autres intérêts, les conditions sont instaurées pour un recours de plus en plus généralisé à la détention qui entraîne davantage de violations des droits et de corruption, et en dernière ressort un mépris de la loi de la part du gouvernement, une situation qui met en péril les fondements même de la démocratie constitutionnelle.

Roni Amit roniamit@wits.ac.za est Chercheure principale à l'African Centre for Migration and Society (ACMS) www.migration.org.za

1. Également connu sous le nom de Lindela Holding Facility, situé approximativement à 40 kilomètres de Johannesburg.

2. L'organe chargé de l'immigration.

3. Les expériences vécues par les détenus à Lindela sont discutées dans R Amit, *Lost in the Vortex: Irregularities in the Detention and Deportation of Non-Nationals in South Africa*, Rapport de recherche de FMSP, juin 2010 <http://tinyurl.com/Amit-June2010-Vortex>

4. Pour des informations plus détaillées sur l'ensemble des irrégularités, voir : R Amit et R Zelada-Aprili, 'Breaking the Law, Breaking the Bank: The Cost of Home Affairs' Illegal Detention Practices', Rapport de recherche de ACMS, septembre 2012 <http://tinyurl.com/Amit-Aprili-Sept2012-Breaking>

Détention au Kenya: les risques que courent les réfugiés et les demandeurs d'asile

Lucy Kiama et Dennis Likule

Au Kenya, les réfugiés et les demandeurs d'asile qui sont arrêtés risquent des sentences multiples et une détention prolongée du fait d'une mauvaise coordination entre les fonctionnaires de l'immigration, les policiers et les autorités carcérales, associée à une pénurie d'interprètes et à un niveau insuffisant de connaissances sur la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile au sein de ces différentes institutions.

Le Kenya joue un rôle de pays hôte pour un nombre important de réfugiés, de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (PDI), d'apatrides, de migrants économiques et de victimes de la traite et du trafic de personnes. L'organisation Refugee Consortium of Kenya (RCK) s'occupe d'un programme de surveillance de la détention qui compte dix contrôleurs de détention basés dans des prisons se trouvant le long des principales routes de migration et dans les centres urbains accueillant des demandeurs d'asile et autres migrants. Ces contrôleurs de détention surveillent les violations aux droits des réfugiés et les cas ayant trait à l'asile dans les prisons, les postes de police et les tribunaux, et ils jouent à ce titre un rôle essentiel de protection dans la mesure où non seulement ils servent à établir un lien déterminant avec le système de la justice pénale mais où ils peuvent également intervenir et apporter une aide immédiate aux migrants se trouvant en détention. Au cours de la seule année 2012, RCK a assuré la représentation légale de 727 demandeurs d'asile et réfugiés détenus dans divers centres de détention à travers le pays.

Au Kenya, c'est l'incapacité des fonctionnaires et des autres acteurs chargés de l'application des lois d'établir une distinction entre les criminels, les immigrés clandestins et les demandeurs d'asile qui a représenté l'une des difficultés majeures dans le cadre de la migration mixte et de la protection des réfugiés. Toutes ces catégories de personnes sont détenues dans les mêmes prisons et soumises aux mêmes normes de réclusion ; des demandeurs d'asile finissent par être traités comme des criminels, un problème qui contrevient clairement le caractère civil du concept d'asile. Les conditions dans les prisons exposent les demandeurs d'asile et les réfugiés aux agressions, aux abus sexuels, à la torture, aux maladies ; ils y sont privés de soutien psychologique, n'ont accès qu'à une assistance juridique limitée et l'alimentation qu'ils reçoivent est déplorable. Bien souvent, la situation est encore aggravée par l'absence de service de traduction dans les prisons, ce qui signifie que les demandeurs

d'asile n'ont pas la possibilité de se plaindre des difficultés qu'ils rencontrent ou de signaler les violations dont ils font l'objet aux autorités.

En vertu de la loi kényane sur les réfugiés de 2006, tous les demandeurs d'asile disposent de 30 jours après leur entrée au Kenya pour se rendre auprès des autorités les plus proches et se faire enregistrer comme réfugiés, indépendamment de l'endroit ou de la manière dont ils sont entrés dans le pays. La loi stipule également que tout réfugié doit se voir accorder une audition impartiale et qu'il doit avoir la possibilité de se défendre face à un tribunal. Toutefois, les réfugiés se voient régulièrement dénié ces droits, et bien trop souvent se retrouvent inculpés – à tort – parce que les fonctionnaires en charge n'ont pas les connaissances adéquates et ne savent pas comment traiter les dossiers des demandeurs d'asile, ou parce qu'ils n'arrivent pas à se faire comprendre et qu'il n'y a pas d'interprète disponible.

Les demandeurs d'asile sont encore plus vulnérables depuis que le gouvernement kényan, par l'entremise du Département chargé des réfugiés (Department of Refugee Affairs), a émis le 18 décembre 2012 une directive enjoignant à tous les réfugiés se trouvant dans les centres urbains de se déplacer dans des camps.¹ Cette directive comprenait également une note indiquant qu'il n'était plus possible d'enregistrer des réfugiés ou des demandeurs d'asile dans les zones urbaines et qu'en conséquence, les agences, y compris le HCR, devaient stopper toute fourniture directe de services aux réfugiés. Ce qui bien évidemment a créé de graves lacunes en termes de protection, limitant l'accès des réfugiés aux services et les exposant à être arrêtés, détenus et expulsés. Il convient de signaler que depuis l'émission de cette directive, le harcèlement des réfugiés par la police à Nairobi et dans d'autres centres urbains a considérablement augmenté. Des cas d'arrestation arbitraire et de détention illégale de réfugiés ont été dénoncés ; en outre, les détenus ne sont pas déferés

octobre 2013

devant un tribunal dans la limite de la période constitutionnelle de 24 heures suivant l'arrestation, ce qui constitue un déni de leurs droits.

Migration mixte et détention

Au cours de l'une de ses missions de surveillance de la protection dans la région côtière, RCK a visité la prison de Voi dans le Taita Taveta County afin d'effectuer un suivi sur des cas de détention.² La région est une route de transit qui permet d'aller de la Corne de l'Afrique à l'Afrique du Sud, en passant par la Tanzanie et elle est utilisée pour la traite humaine. Dans cette prison, nous avons rencontré et interrogé huit Éthiopiens qui purgeaient une peine de quatre mois pour présence irrégulière en attendant d'être expulsés. Nous avons aussi réussi à interroger les officiers en charge. En écoutant leurs préoccupations nous avons pu déduire certaines des difficultés qu'ils rencontrent, notamment qu'il est fréquent que les demandeurs d'asile soient mélangés avec les personnes victimes de la traite, que les autorités ne sont pas toujours en mesure d'établir une distinction entre ces deux groupes et de fournir l'assistance nécessaire aux demandeurs d'asile. C'est parce qu'ils n'ont pas ou peu de connaissances en matière d'asile que les autorités finissent par traiter comme émigré clandestin et détenir toute personne sans papier. La situation est encore aggravée par des officiers qui, par ignorance ou manque d'accès, ne parviennent pas prévenir le département chargé des réfugiés qui pourrait intervenir ou contrôler les demandeurs d'asile.

Le manque de coordination à travers la région par rapport aux expulsions de migrants est également une cause d'inquiétude. Les fonctionnaires ont pour habitude de renvoyer les migrants vers le point d'entrée dans le pays le plus proche, le plus souvent sans les remettre aux autorités adéquates à la frontière avec pour effet d'exposer les migrants à des condamnations multiples et à des périodes prolongées de détention dans chacun des pays où ils sont renvoyés, ce qui est clairement une violation de leurs droits.

Recommandations

Afin de trouver des solutions aux difficultés exposées ci-dessus, nous recommandons les mesures suivantes :

- Des centres de réception devraient être installés le long des principales routes de migration ou aux principaux points d'entrée aux frontières. Cela permettrait d'enregistrer promptement et de contrôler tous les migrants, en particulier les demandeurs d'asile.



- Une meilleure collaboration entre les agences gouvernementales chargées de la détention et de l'expulsion devrait pouvoir réduire les cas de détention et éviter les détentions prolongées dans l'attente d'une expulsion.
- La détention devrait être utilisée uniquement comme une mesure de dernier ressort après avoir exploré toutes les autres possibilités.³
- Les réseaux régionaux et internationaux de la société civile devraient s'efforcer d'assurer une meilleure circulation des informations sur les meilleures pratiques de travail avec les réfugiés et les demandeurs d'asile qui risquent la détention et/ou l'expulsion ; des efforts comme ceux entrepris par l'International Detention Coalition (IDC) devraient être soutenus et canalisés de manière à faciliter une application plus efficace des lois relatives à la détention et à l'expulsion.
- Les instances gouvernementales et judiciaires régionales devraient travailler ensemble, partager leurs informations et plaider en faveur de l'adoption de meilleures pratiques, notamment concernant la mise en place de comités de surveillance et de rapporteurs spéciaux.

Lucy Kiama refcon@rckkenya.org est Directrice générale de Refugee Consortium of Kenya (RCK) et Dennis Likule dennis@rckkenya.org est Chargé de programme assistant (juridique) à RCK www.rckkenya.org

1. Cet ordre a été donné à la suite d'une vague persistante d'attaques à la grenade dans le quartier Eastleigh Estate de Nairobi qui est principalement habité par des réfugiés somaliens et oromos.
2. 'Border monitoring mission of refugee protection: issues at the coast: A report by the Refugee Consortium of Kenya on a monitoring mission to Mombasa, Voi, Taveta, Kwale and Lunga Lungu', novembre 2012 <http://tinyurl.com/RCK-2012-Coast-monitoring>
3. Voir l'article d'Alice Edwards 'La détention sous la loupe' consacré aux Principes directeurs du HCR www.fmreview.org/detention/edwards

Un derniers recours dans les situations de détention illégale et d'expulsion

Matthew C Kane et Susan F Kane

Esmaila Connateh se trouvait parmi les 126.247 ressortissants étrangers qui, selon les estimations, avaient été expulsés en masse de l'Angola en 2004. Aucun mandat d'arrêt n'avait été délivré, ni aucun motif d'arrestation communiqué. Leurs papiers d'identité avaient été confisqués. Leurs biens avaient été saisis, ou ils avaient dû les laisser derrière eux. La plupart d'entre eux avaient été placés en détention pendant plusieurs semaines, parfois plusieurs mois, dans des camps qui avaient servi à accueillir des animaux et qui étaient encore pleins d'excréments. L'attention médicale était inexistante, la nourriture offerte peu abondante et les conditions d'hygiène déplorable. Personne n'était autorisé à accéder au système judiciaire afin de contester son arrestation, sa mise en détention ou les conditions d'isolement.

Comme ces personnes n'avaient aucune autre alternative viable pour s'élever contre les violations de leurs droits humains, l'Institut pour les droits de l'homme et le développement en Afrique a déposé une plainte en leur nom auprès de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Cette commission avait été établie par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples en vue de combattre les violations des droits garantis par la Charte.

Dans le cas d'Esmaila Connateh, la Commission a étudié les violations présumées de la Charte et rendu une décision sur le bien-fondé de chacune d'entre elles. Relativement à l'article 6 de la Charte (à propos de la détention), la Commission a atteint la conclusion suivante: «La prohibition de la détention arbitraire implique la prohibition de la détention pour une durée indéterminée et des arrestations et détentions "fondées uniquement sur des motifs ethniques"». Comme aucune preuve n'indiquait qu'un mandat avait été présenté aux victimes, ou tout autre document relatif aux chefs d'accusation qui justifiaient les arrestations, ces dernières étaient donc illégales, tout comme les mises en détention ultérieures, et l'Angola se trouvait en infraction de l'article 6. Dans d'autres cas relatifs à des arrestations et des détentions arbitraires, la Commission a conclu sans ambiguïté que «[l]e caractère arbitraire ne doit pas être assimilé à un comportement "hors la loi" mais interprété de manière plus large en tenant compte d'éléments tels que l'inadéquation, l'injustice, le manque de prévisibilité et d'application régulière de la loi». En bref, la Commission reconnaît que les lois d'un pays donné sont parfois déraisonnables et qu'il lui faut donc outrepasser la législation locale pour déterminer le bien-fondé d'une arrestation.

La Commission a également conclu que l'Angola avait violé l'article 12 relatif à la liberté de mouvement et de

résidence: «Bien que les États africains aient le droit d'expulser des non-ressortissants de leur territoire, les mesures prises dans ces circonstances ne devraient pas porter atteinte à l'exercice des droits humains... les expulsions [devraient] se dérouler dans le respect de l'application des lois... la situation telle que présentée par la plaignante n'a pas accordé aux personnes expulsées un processus régulier d'application de la loi en vue de protéger les droits que l'État mis en cause est accusé d'avoir violés. En outre, ces personnes n'ont pas eu accès aux recours prévus par la législation nationale pour contester, voire annuler, leur expulsion.»

En termes généraux, la Commission a jugé que les expulsions massives par le biais d'une « action gouvernementale spécifiquement dirigée vers des catégories de personnes sur la base de considérations d'ordre national, religieux, ethnique, racial ou autres, est généralement qualifié de discriminatoire car aucune de ces caractéristiques n'a de justification légale. La commission a expliqué la raison de cette décision : «les États africains, en général, et la République d'Angola, en particulier, font face à de nombreuses difficultés, principalement économiques. A l'aune de ces difficultés si importantes, les États ont souvent recours à des mesures radicales afin de protéger leurs ressortissants nationaux et leurs économies contre les non-nationaux. Cela dit, quelles que soient les circonstances, de telles mesures ne devraient être prises au détriment de la jouissance des droits humains.»

Hélas, obtenir gain de cause devant la Commission s'apparente souvent à une victoire sans lendemain puisque ses décisions ne sont que des «recommandations», qui restent souvent ignorées. D'ailleurs, le Gouvernement angolais a non seulement ignoré les conclusions de la Commission mais il a aussi récidivé. Quoi qu'il en soit, la possibilité de recours auprès de la Commission ne doit pas être ignorée. Ses recommandations donnent aux ONG et aux autres États l'occasion de faire pression sur un État contrevenant pour qu'il se conforme aux normes des droits humains. Elles servent aussi de précédents pour les futures décisions de la Commission, tout en contribuant au corpus sans cesse plus imposant du droit international des droits de l'homme.

Matthew C Kane mkane@ryanwhaley.com est avocat chez Ryan Whaley Coldiron Shandy PLLC et professeur adjoint à la Faculté de Droit de l'Université de l'Oklahoma. Susan F Kane skane@ryanwhaley.com exerce aussi le droit. Pour de plus amples informations consultez <http://caselaw.ihrda.org/acmhpr/>

octobre 2013

Femmes: les détenues invisibles

Michelle Brané et Lee Wang

Des recherches menées par la Women's Refugee Commission sur la détention des femmes migrantes aux États-Unis explorent à quel point et en quoi les différences de traitement en détention entre hommes et femmes sont importantes.

Après avoir reçu des appels téléphoniques désespérés de femmes migrantes détenues dans la prison Baker County dans la partie rurale de la Floride, des avocats de l'organisation Americans for Immigrant Justice ont décidé de visiter les lieux. Toutefois, lorsque l'équipe est arrivée, le gardien chef a insisté pour dire qu'il n'y avait pas de femmes dans la prison. Pour finir, les avocats sont repartis. Le jour suivant, ils ont reçu un autre appel téléphonique provenant d'une femme de Baker County qui leur demandait désespérément de l'aide. Les femmes se trouvaient là tout au long de la visite, mais pour une raison ou une autre, le gardien chef n'avait pas conscience de leur présence.

La manière dont le gardien chef de County Baker insistait pour affirmer qu'il n'y avait pas de femmes dans sa prison est symptomatique de l'invisibilité des femmes dans le système de détention pour motif d'immigration aux États-Unis. Selon l'agence américaine chargée de l'immigration et des douanes (U.S. Immigration and Customs Enforcement Agency - ICE), les femmes représentent de 9 à 10% de la population détenue pour cause d'immigration depuis 2008. En 2012, la durée de maintien en détention des femmes était de 10% plus longue que celle des hommes, et pendant la première moitié de 2013, elle était de 18% plus longue. Il y a en outre cinq fois plus de probabilité que les femmes se trouvant en détention soient des demandeuses d'asile.¹

La majorité des femmes sont regroupées dans seulement six institutions pénitentiaires, et les autres se trouvent dispersées en petit nombre dans des prisons d'État ou locales, un peu partout dans le pays. Les six institutions pénitentiaires se trouvent dans le sud-est et le sud-ouest des États-Unis, avec une seule d'entre elles dans le nord-ouest. Cette répartition géographique est importante parce que cela signifie qu'une femme arrêtée en dehors de ces zones risque d'être transférée loin de l'endroit où elle vit, elle et sa famille. Des chercheurs de Human Rights Watch ont documenté les nombreux impacts négatifs de ces transferts sur l'unité de la famille, l'accès au service d'un avocat et la capacité d'obtenir un sursis d'expulsion.

Les femmes qui ne sont pas détenues dans ces six institutions pénitentiaires principales sont

confrontées à une autre série de problèmes. Dans la moitié de ces autres institutions plus petites, elles représentent moins de 3% de la population carcérale. Un tel statut de minorité a un effet significatif sur les conditions de détention et restreint la 'liberté de mouvement' – qui est le nom donné à l'accès aux services – des femmes. Il s'agit largement de la conséquence de difficultés logistiques qui résultent de la politique de l'ICE qui interdit le mélange des hommes et des femmes. Même si l'ICE place des hommes et des femmes à l'intérieur des mêmes institutions pénitentiaires, toute interaction entre les deux sexes est strictement interdite. Le manque de personnel et la configuration des lieux, ont toutefois souvent pour résultat de restreindre la liberté de mouvement des femmes qui se retrouvent confinées dans certaines zones ou qui ont besoin d'être escortées pour se rendre d'un endroit à un autre alors que les hommes se déplacent plus librement. En conséquence, les femmes n'ont pas le même accès que les hommes aux bibliothèques juridiques, aux services religieux, aux consultations médicales, à la récréation et aux salles de visites.

De telles inégalités peuvent même affecter l'accès aux procédures judiciaires. Dans la prison de Glades County, par exemple, les détenues ne peuvent participer aux audiences destinées à déterminer si elles seront expulsées que par vidéo conférence, alors que les détenus hommes peuvent y participer en personne ; une situation qui suscite des interrogations particulièrement préoccupantes quant au respect des procédures.

La Women's Refugee Commission (WRC) s'est également aperçue que les femmes avaient plus de chance de se trouver mélangées avec des criminelles. Cela se doit au fait que plus de la moitié des institutions pénitentiaires accueillent habituellement moins de 10 femmes à tout moment, ce qui est insuffisant pour remplir une unité de détention. Plutôt que de renoncer à des lits, les institutions pénitentiaires mélangent des détenues pour raison d'immigration avec des détenues criminelles, ce qui est non seulement une infraction aux normes de l'ICE, mais aussi une source de détresse émotionnelle et tend à exacerber les traumatismes.

Le vécu des femmes et leurs besoins

La manière dont les femmes vivent la détention diffère considérablement de celle des hommes, non seulement parce qu'elles sont en minorité dans un système majoritairement ou presque exclusivement masculin, mais aussi parce qu'elles sont confrontées à des expériences que ne sont pas reconnues et à des besoins qui ne sont pas satisfaits.

En premier lieu, les femmes en détention sont vulnérables et risquent d'être exploitées ou agressées sexuellement - comme le démontrent les 185 plaintes d'abus sexuels enregistrées par les détenues depuis 2007.² L'ICE vient juste de commencer à s'attaquer à ce problème en sortant tardivement une réglementation longtemps attendue de mise en conformité avec la Loi de 2002 sur l'élimination du viol en prison (Prison Rape Elimination Act). De plus, les demanduses d'asiles qui sont détenues souffrent d'un taux anormalement élevé de dépression, d'anxiété et de troubles post-traumatiques. S'y ajoute le fait qu'une proportion importante d'entre elles ont subi antérieurement à leur détention des violences domestiques, des agressions sexuelles ou sont des victimes du trafic humain et d'autres formes d'atteintes sexistes. Il est essentiel de pouvoir identifier ces populations vulnérables de femmes qui ont des besoins particuliers en termes de santé mentale et psychique. Toutefois, il reste probable que l'ICE ne parvienne pas à les identifier parce qu'elle compte sur les détenues elles-mêmes pour se signaler comme étant vulnérables ou traumatisées, et qu'elle compte sur des employés (souvent des hommes) non formés, pour recueillir ce type d'informations sensibles.

Deuxièmement, les femmes ont des besoins de santé particuliers. Au centre de détention d'Irwin County en Alabama, les femmes ont besoin d'une prescription médicale pour obtenir plus de 12 protections sanitaires en l'espace d'un mois. D'autres institutions ne donnent aux femmes qu'une protection sanitaire à la fois, et elles doivent les demander à des gardiens hommes. Ce sont des femmes enceintes qui nous ont relaté certains des récits les plus perturbants concernant des conditions de détention inappropriées. Des femmes détenues dans les États de Georgia et d'Arizona ont confié à WRC qu'un matelas supplémentaire leur avait été refusé alors que le leur était extrêmement étroit, et qu'elles ont été forcées d'accoucher avec seulement une infirmière pour les assister. Selon un rapport de l'Université d'Arizona, des femmes auraient fait des fausses couches parce que leurs demandes de soins médicaux pour cause de saignement abondant sont restées sans réponse.

L'ICE a pris un certain nombre de mesures positives pour remédier aux problèmes de soins médicaux inadéquats et élaborer des normes relatives aux besoins sanitaires des femmes accompagnées de directives sexospécifiques. Toutefois, davantage pourrait, et devrait, être fait pour appliquer ces nouvelles normes dans toutes les institutions pénitentiaires, en assurer une supervision correcte et garantir un minimum de redevabilité. Jusque très récemment, les normes de détention les plus rigoureuses en vigueur dans la plupart des institutions ne contenaient que trois références aux différences sexospécifiques au chapitre consacré aux soins médicaux (à savoir : soins pré et anténataux, nombre appropriés de toilettes, et examens médicaux annuels en fonction du sexe). Les normes les plus récentes, publiées en 2011, prévoient des garanties plus rigoureuses relatives aux soins médicaux appropriés et nécessaires ; toutefois, à ce jour, seules quatre des 86 institutions pénitentiaires qui accueillent des femmes ont accepté de mettre ces normes en pratique.

Troisièmement, la séparation des familles qui résulte de la détention impose un prix particulièrement élevé aux femmes. Les femmes sont plus susceptibles d'être parents célibataires ce qui signifie qu'en détenant une mère, la probabilité de laisser des enfants sans adulte responsable est élevée. Les mères interrogées par WRC n'avaient souvent pas eu la possibilité d'organiser la garde de leurs enfants dans la mesure où l'ICE ne garantit pas aux détenues le droit de passer des appels téléphoniques. Les conséquences de cette politique peuvent être tragique, y compris mettre en danger le bien-être des enfants, causer des traumatismes émotionnels graves et interrompre les droits parentaux.

Une fois en détention, il peut s'avérer extrêmement difficile pour les mères et les pères de maintenir la communication avec leurs enfants, le système d'aide sociale à l'enfance ou leurs avocats. Les obligations faites aux parents de participer à des visites personnelles à leurs enfants ou d'assister à des cours parentaux (non disponibles en détention) peuvent placer des mères détenues dans l'impossibilité de récupérer leur droit de garde. Bien souvent, les institutions pénitentiaires refusent également aux parents de participer, ne serait-ce que par téléphone, aux audiences devant le tribunal de la famille alors que leurs droits parentaux sont en jeu. Tous ces obstacles à la communication et la participation sont exacerbés dans le cas des femmes parce qu'il est beaucoup plus probable qu'elles soient transférées loin de leurs enfants et de la communauté qui pourrait les soutenir.

octobre 2013

Parmi les recommandations principales de WRC se trouvent les suivantes:

- Améliorer le dépistage et former le personnel afin de pouvoir identifier les populations vulnérables et répondre de manière plus adaptée à leurs besoins.
- Engager des détenues gestionnaires de ressources pour qu'elles agissent comme point de contact sur les problèmes spécifiques aux femmes dans chaque institution.
- Rassembler des données sexospécifiques plus complètes.
- Étendre les alternatives à la détention, particulièrement dans le cas des femmes enceintes, des femmes qui ont la responsabilité principale de leurs enfants et des autres groupes vulnérables.

- Réformer la législation relative à l'immigration de manière à ce que la protection et le respect des règles et procédures soient effectivement appliqués à tous.

Michelle Brané *MichelleB@wrccommission.org* dirige le Programme droits des migrants et justice de la Women's Refugee Commission. *www.womensrefugeecommission.org* Lee Wang *lwang00@gmail.com* a travaillé comme stagiaire dans le cadre de ce programme.

Le rapport de la Women's Refugee Commission sur la situation des femmes en détention sera disponible sous peu sur <http://wrc.ms/YOQIVN> Pour plus d'informations sur le travail de la Women's Refugee Commission relatif à la situation des femmes en détention, voir : <http://wrc.ms/14ovcZ9>

1. Toutes les données provenant de l'ICE ont été obtenues par la Women's Refugee Commission le 28 mars 2013.
2. www.aclu.org/sexual-abuse-immigration-detention

Des normes de détentions plus élevées contribuent-elles à promouvoir le bien-être ?

Soorej Jose Puthooppambail, Beth Maina-Ahlberg et Magdalena Bjerneld

La Suède est généralement considérée comme un pays ayant des normes élevées en ce qui concerne la détention des immigrants. Toutefois, une étude récente menée dans les centres de détention suédois suggère qu'indépendamment du niveau élevé des conditions, la vie en détention continue de mettre en péril la santé et le bien-être des migrants en situation irrégulière qui se trouvent détenus.¹

La Suède dispose d'une capacité de détention (235) comparativement peu élevée, et la détention pour motif d'immigration a lieu dans des installations spécialisées plutôt que dans des prisons. La durée maximale de la détention est de 12 mois. Les installations de détention sont gérées par des fonctionnaires employés par le Conseil suédois pour la migration. Les détenus ne portent pas d'uniforme, ils peuvent utiliser un téléphone portable et ils ont accès à l'Internet. Des bénévoles de différentes ONG sont en mesure d'effectuer des visites afin d'apporter un soutien psychologique aux détenus.

Les résultats initiaux de l'étude indiquent, toutefois, que les détenus continuent d'éprouver une sensation d'impuissance, malgré le fait de se trouver dans des installations comparativement meilleures. À ce jour, l'étude a impliqué des entretiens avec des détenus, des employés et des infirmiers qui travaillent dans les centres de détentions, et des bénévoles qui visitent les détenus. Les détenus ont expliqué à quel point ils

ressentaient comme futile de chercher à couvrir leurs besoins pratiques quotidiens et à résoudre leur dossier juridique, principalement à cause du manque d'aide qu'ils recevaient des employés, des avocats et de la police. Ils appréciaient le fait d'avoir la possibilité de se rendre dans la cour, d'utiliser la salle de gym, d'avoir des repas servis quatre fois par jour et d'avoir accès à l'internet, mais certaines des restrictions imposées à l'utilisation de ces services les préoccupaient. Selon les détenus, l'accès aux services reste toujours à la discrétion des employés, qui de ce fait disposent d'énormément d'influence pour rendre les conditions de détention supportables ou insupportables. Malgré tout, on continue de constater dans les directives formulées par plusieurs organisations internationales comme l'OIM, le HCR et l'UE, que la formation des employés qui travaillent avec les détenus reste reléguée au second plan.

Les besoins en termes de soins médicaux des détenus ne sont toujours pas correctement couverts. Dans tous les centres de détention, sauf un, les soins médicaux se bornent à la visite d'un infirmier deux fois par semaine, et aucun des centres de détention n'a de services de soins de santé mentale disponibles sur place. Avoir quelqu'un avec qui interagir librement a semblé être ce qui manquait le plus aux détenus, et leur envie irrépressible de parler et d'être écoutés était patente pendant les entretiens. Les visites effectuées par les bénévoles des ONG semblaient atténuer le stress,

mais parallèlement, les détenus étaient déçus par l'incapacité des bénévoles à leur apporter une aide juridique. Certains aspects matériels des centres de détention, comme les dortoirs situés trop près des zones communes bruyantes et les murs élevés et complètement nus étaient cités comme facteurs de stress.

Quelles que soient les installations, les détenus considéraient les centres de détention comme des prisons : ce qu'ils appellent « une prison avec quelques options supplémentaires ». L'incertitude quant à la durée de la détention et à son résultat est un facteur majeur contributeur de stress ; certains

nous ont même dit que la détention était pire que la prison, parce qu'en prison au moins, on sait à quoi s'en tenir sur l'issue et la durée de la détention.

Soorej Jose Puthooppambal Soorej.jose@kbh.uu.se est Doctorante dans le département de santé de la femme et de l'enfant à l'université d'Uppsala en Suède. Beth Maina Ahlberg Beth.ahlberg@vgregion.se et Magdalena Bjerneld Magdalena.Bjerneld@kbh.uu.se sont chercheurs dans le même département.

1.Un projet de recherche portant sur 2012/2015, financé par le Fonds européen pour les réfugiés. Cet article est consacré aux constatations issues des entretiens menés avec les détenus.

La détention des immigrés: quelles alternatives ?

Philip Amaral

Mettre en danger la santé et le bien-être des personnes en les détenant est inutile ; les gouvernements peuvent recourir à des solutions alternatives au sein de la communauté qui sont plus dignes pour les migrants et plus rentables pour les États.

La détention occasionne des troubles graves à virtuellement tous ceux qui la subissent. Des études scientifiques menées sur des demandeurs d'asile détenus montrent que la détention entraîne une accumulation de symptômes cliniquement significatifs de dépression sévère, d'anxiété, de troubles de stress post-traumatique et même d'automutilation. Pendant près d'une décennie, des employés du Jesuit Refugee Service (JRS) et des bénévoles ont authentifié ces constatations en visitant régulièrement des centres de détention à travers l'Europe, et en se confrontant au désespoir, à l'incertitude, à la crainte et à la colère qui sont le lot habituel de l'existence des détenus.¹ La détention est nocive, et elle est aussi inutile parce que les gouvernements peuvent résoudre le statut d'immigration des personnes pendant qu'elles vivent dans la communauté plutôt que de les exposer aux effets nuisibles d'un centre de détention.

Ce que les gouvernements et les ONG appellent typiquement 'les alternatives à la détention' est quelque chose de plutôt simple dans ses prémisses. Plutôt que de placer les migrants dans des centres de détention, ils sont logés au sein de la communauté avec peu ou aucune restriction de mouvement. Mettre cela en pratique, s'avère toutefois plus difficile. Les gouvernements s'inquiètent parce qu'ils craignent que les migrants s'enfuient s'ils ne sont pas placés en détention, et que les ONG trouvent compliqué de décider quelles alternatives particulières soutenir, et comment évaluer si elles conviennent à la situation des migrants. C'est pour cela qu'en 2011, le JRS a

entrepris une étude pour examiner des solutions alternatives à la détention en Belgique, en Allemagne et au Royaume-Uni.² Nous nous sommes fixés comme objectif de chercher à comprendre quels étaient les facteurs nécessaires – à minima – pour garantir que des solutions alternatives à la détention fonctionnent. Et nous l'avons fait principalement en interrogeant les migrants eux-mêmes.

Nous avons mené des entretiens avec vingt-cinq migrants dans trois pays de l'UE, chacun avec son propre type d'alternative à la détention :

Belgique : des familles de sans papier et de demandeurs d'asile sont placées dans des logements communautaires et assignées à des gestionnaires de cas.

Allemagne : des mineurs non accompagnés vivent dans une résidence gérée par l'organisation caritative d'une église protestante qui leur fournit une gamme complète de services et un accès à un soutien juridique.

Royaume-Uni : des personnes dont la demande d'asile a été rejetée et qui pointent régulièrement auprès du Service britannique de contrôle des frontières ; deux de ces personnes avaient récemment porté un appareil de surveillance électronique à la cheville.

Aucune des mesures que nous avons examinées n'étaient en soi nocives pour les migrants. Elles

octobre 2013

n'imposaient que peu de restrictions de mouvement et permettaient aux migrants de vivre au sein de la communauté en jouissant d'un degré bien plus élevé de liberté qu'ils n'en auraient eu dans un centre de détention. Et bien que chacun des pays étudiés continue par ailleurs de pratiquer la détention à grande échelle, l'existence de programmes de ce type, même limités, qui permettent à certaines personnes d'éviter la détention et de vivre au sein de la communauté dans un environnement ouvert n'en constitue pas moins une mesure tout à fait positive.

Les problèmes les plus importants que nous ayons observés sont liés aux systèmes plus généralisés relative à l'asile et l'immigration. Ce sont des systèmes qui se fondent sur des suppositions quant au comportement des migrants plutôt que sur des preuves. De tels systèmes présument le pire de la part des gens, plutôt que le meilleur. De telles approches basées sur la confrontation ne tiennent compte que des difficultés et des contraintes du système dans sa globalité. De nombreux demandeurs d'asile et migrants ont vécu une vie difficile et ont subi des événements sources de traumatismes physiques et mentaux profonds ; ils ont donc tendance à se préserver contre d'autres événements adverses. Des alternatives à la détention qui ne tiendraient pas compte de ces facteurs risquent de ne pas convenir ou d'échouer, soit parce que les migrants hésiteront à y participer par manque de confiance, ou parce que l'État ne tiendra pas suffisamment compte des questions qui préoccupent le plus les migrants.

Toutefois, à partir de nos recherches nous avons réussi à déduire six caractéristiques spécifiques qui semblent importantes pour un bon fonctionnement des alternatives à la détention que nous avons étudiées. Comme point de départ dans tous les cas, il convient de bien comprendre qu'il ne suffit pas simplement de remettre quelqu'un en liberté même s'il s'agit d'une excellente première mesure et que les migrants ont encore besoin du soutien de l'État qui doit veiller à ce que leurs dossiers d'immigration soient résolus promptement et d'une manière juste et efficace.

Premièrement, il est important pour les migrants d'avoir accès à un logement décent. Si une personne ne dispose pas d'un endroit approprié pour vivre, elle aura des difficultés à se concentrer sur les exigences relatives

aux procédures d'immigration et à s'y conformer, et dans ce cas elle risquera de sombrer dans la misère.

Deuxièmement, les solutions alternatives qui fonctionnent bien sont celles qui offrent un soutien intégral aux migrants. Ce type de soutien prend souvent la forme d'une gestion des cas accompagnée de toute une gamme de services – soutien social, aide juridique, soins médicaux, garde d'enfants si nécessaire – autour d'un soutien individualisé. Si les migrants peuvent cesser d'avoir à se préoccuper de leurs besoins essentiels, comme la nourriture, les vêtements, les transports publics et les soins médicaux, ils sont dans de meilleures conditions pour prendre des décisions concernant leur dossier d'immigration.

Troisièmement, les migrants doivent recevoir des informations régulières et à jour qui leur soient présentées aussi clairement que possible. Un manque d'information, ou même des informations erronées, peuvent entraîner de la méfiance et décourager les migrants de coopérer avec les représentants de l'État. Le fait de recevoir des informations régulières peut contribuer à rendre les procédures plus efficaces, les résultats plus justes et plus rapides, et entraîner un degré plus important de respect des règles de la part des migrants.

Quatrièmement, les gouvernements doivent s'assurer que les migrants ont accès à une assistance juridique qualifiée. C'est là un élément crucial qui manque dans les centres de détention, et il est très important de fournir un tel service dans le cadre de solutions alternatives au sein de la communauté.

Cinquièmement, il conviendrait d'insister sur tous les résultats possibles. Les alternatives à la



Bâtiment utilisé pour loger les familles dans des appartements privés, avec un bureau pour le responsable de dossier. Tubize, Belgique.

détention qui ne sont centrées que sur le retour ont tendance à moins bien fonctionner que celles qui explorent toutes les différentes manières dont le dossier d'une personne pourrait être résolu.³ Même si dans la réalité certaines options sont exclues, comme une résidence légale, il est tout de même important pour les migrants que chaque option leur soit clairement expliquée et qu'ils puissent l'explorer de manière à être sûrs que toutes les voies ont été envisagées. C'est uniquement de cette manière qu'il est possible d'instaurer un climat de confiance entre migrants et gouvernements.

Finalement, tous les aspects mentionnés ci-dessus peuvent fonctionner correctement s'ils sont mis à disposition dès le départ, lors de la constitution du dossier d'immigration ou d'asile d'une personne, et les délais devraient rester aussi brefs que possible. Les gouvernements qui ont une approche franche et transparente avec les migrants, qui les informent de toutes les conditions, de toutes les procédures et de toutes les possibilités, et leur offrent un soutien complet s'apercevront probablement que le respect des règles augmente à mesure que les migrants développent une relation de confiance à l'égard des autorités. Concentrer un maximum de soutien au début du processus n'implique pas nécessairement une accélération des procédures d'immigration mais seulement d'assurer aux migrants d'être mieux préparés dès le départ.

Des recherches empiriques continuent de démontrer, de manière plutôt convaincante, les effets nuisibles de la détention sur ceux qui la subissent. Virtuellement n'importe qui se trouvant en détention subit des

niveaux élevés de stress et présente des symptômes liés à un état de dépression sévère et d'anxiété. Malgré cela, les États continuent de recourir à la détention parce qu'ils restent convaincus que c'est le meilleur moyen de gérer les flux d'asile et de migration. Les études menées par nous-mêmes et d'autres, montrent cependant que les craintes des gouvernements de voir les migrants s'enfuir s'ils ne sont pas détenus sont largement sans fondement. Bien plus, les solutions alternatives au sein de la communauté sont beaucoup plus rentables que la détention ; en Belgique, l'alternative retenue, non seulement obtient des taux élevés de respect des règles,⁴ mais elle revient également moitié moins cher par personne et par jour que la détention. En plus des économies réalisées, le fait de résoudre les dossiers d'immigration des personnes au sein de la communauté plutôt qu'en détention s'avère une opération beaucoup moins stressante à la fois pour les migrants et pour l'État. Par-dessus tout, les alternatives à la détention préservent la dignité humaine des personnes concernées ce qui devrait être l'objectif des procédures d'immigration dans tous les cas.

Philip Amaral europe.advocacy@jrs.net est
Coordinateur plaidoyer et communications pour
Jesuit Refugee Service Europe www.jrseurope.org

1. Voir : JRS Europe, *Becoming Vulnerable in Detention*, 2010
<http://tinyurl.com/JRS-Vulnerable-in-Detention>

2. JRS Europe, *From Deprivation to Liberty*, 2011
<http://tinyurl.com/JRS-Deprivation-of-Liberty>

3. Voir : évaluation de projets pilotes à Glasgow et Millbank au RU :
<http://tinyurl.com/JRS-UKpilots-evaluation>

4. 75-80% de conformité : c.-à-d. un taux de 20-25% de fuite.

Faire tomber ces barrières qui limitent la pensée

Robyn Sampson

Notre manière d'appréhender la détention peut influencer notre capacité à imaginer des solutions alternatives. Nous devons laisser notre pensée évoluer, délaisser le concept de contrôle basé sur un site précis et épouser les concepts d'évaluation des risques, de gestion et d'application ciblée.

Hauts murs, barrières, verrous, gardes. C'est le genre de chose qui vient à l'esprit lorsque nous pensons à la détention des immigrés, et à juste titre. L'incarcération des migrants dans des établissements de type pénitentiaire est un phénomène en pleine croissance à travers le monde, tout autant qu'une source de préoccupation en raison de ses terribles conséquences pour la santé et le bien-être des personnes concernées. De plus en plus de migrants forcés sont détenus dans des

établissements fermés à un moment ou un autre au cours de leur fuite ou de leur déplacement.

Bien qu'il n'existe pas de définition unique de la détention, on peut toutefois affirmer que la privation de la liberté en est l'élément central. Cette privation limite l'espace dans lequel les personnes peuvent se déplacer librement et confine souvent les mouvements à une pièce, un bâtiment ou un site unique. Les lieux dans lesquels les migrants

octobre 2013

sont détenus revêtent différentes formes: centres de détention des immigrés construits spécialement à cet effet, zones de transit en aéroport, installations de contrôle, prisons ou postes de police, chambres d'hôtel ou encore structures réaménagées, telles que d'anciens conteneurs. Ce concept basé sur un espace unique présente des défis particuliers pour les personnes désirant introduire des solutions alternatives à la détention. En particulier, l'importance centrale accordée au lieu-même de la détention peut limiter notre compréhension des solutions alternatives, celles-ci ne reposant pas sur un endroit précis mais plutôt sur un ensemble d'outils et de stratégies applicables à une personne, quel que soit l'endroit où elle se trouve au sein de la collectivité.

Au cours de mes travaux de recherche avec International Detention Coalition (la Coalition internationale contre la détention),¹ nous avons identifié un large éventail de mécanismes qui peuvent aider à gérer efficacement la migration sans recourir à la détention. De telles alternatives à la détention s'appuient sur un ensemble de stratégies qui garantissent l'engagement des personnes concernées dans les procédures d'immigration tout en les laissant vivre au sein de la collectivité locale.² Même si ce type de programme utilise parfois des centres d'hébergement dans le cadre de leur système de gestion, l'emplacement de la personne ne constitue pas une préoccupation majeure. L'attention porte avant tout sur l'évaluation de chaque situation individuelle et sur la présence, au niveau local, des structures et des conditions nécessaires pour que la personne ait le plus de chances possibles de solutionner son statut migratoire avec les autorités. Cette approche se déroule en cinq étapes, que nous avons définies puis intégrées à notre «modèle CAP» (Community Assessment and Placement, ou Évaluation et placement au sein de la collectivité). Ces étapes sont les suivantes:

- Partir du principe que la détention n'est pas nécessaire
- Examiner et évaluer chaque cas individuel.
- Évaluer l'environnement offert par la collectivité.
- Appliquer les conditions nécessaires au sein de la collectivité.
- Détenir uniquement en derniers recours, dans des circonstances exceptionnelles.

Par exemple, comme observé dans certains programmes menés dans des pays tels que l'Australie ou le Canada, le cas d'une personne risquant d'être

expulsée alors que le traitement de sa demande touche à sa fin pourra être géré de manière efficace et adaptée au sein de la communauté si ses circonstances individuelles sont évaluées ; si elle est soutenue au sein de la collectivité par des services tels que la gestion de son dossier, des conseils juridiques et la capacité de répondre à ses besoins essentiels; et si elle doit commencer à préparer son départ, elle devra répondre régulièrement à une convocation ou, au besoin, être supervisée plus étroitement.

Dans ce type de situation, deux choses devraient pouvoir se dérouler. Premièrement, il faut remplacer le concept de contrôle par isolement dans un lieu délimité par le concept de gestion avec un niveau de supervision adapté. Ceci implique de penser autrement, de se départir du concept de contrôle basé sur un site précis pour épouser les concepts d'évaluation des risques, de gestion et d'application ciblée. Deuxièmement, le succès des programmes axés sur la collectivité doit être mis en exergue. Nos recherches indiquent qu'il est possible de trouver et de mettre en œuvre des solutions alternatives à la détention qui soient à la fois rentables et fiables. Le taux de conformité des programmes de gestion au sein de la collectivité se situe entre 80 et 99,9% pour une variété de groupes (dont ceux en attente d'être expulsés); ces programmes présentent des avantages financiers importants relativement aux mesures opérationnelles et systémiques et protègent la santé et le bien-être des migrants soumis à ces mesures. Grâce à la robustesse des solutions alternatives aux programmes de détention, les autorités se rendront progressivement compte qu'elles peuvent gérer efficacement la grande majorité des dossiers des migrants en dehors des murs des centres de détention.

Robyn Sampson robyncsampsong@gmail.com est doctorante à l'École des sciences sociales de La Trobe University. <http://latrobe.academia.edu/RobynSampson>

1. Consultez le rapport *There are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention*, 2011 www.idcoalition.org/cap

2. J'utilise le terme «collectivité» en référence à l'ensemble de la société vivant dans ce secteur local plutôt que le terme «communauté» qui peut être compris comme un groupe de pairs de même origine culturelle (comme dans l'expression «communauté ethnique»).



Prédisposés à coopérer

Cathryn Costello et Esra Kaytaz

Des études récentes menées à Toronto et Genève indiquent que les demandeurs d'asile et les réfugiés sont prédisposés à coopérer avec le système de détermination du statut de réfugié et les autres procédures d'immigration, et que la conception d'alternatives à la détention peut créer, encourager et soutenir – ou ébranler et même réduire à néant cette prédisposition à la coopération.

Du point de vue des demandeurs d'asile et des réfugiés, les alternatives à la détention 'fonctionnent' si elles évitent une détention qui n'est pas nécessaire et d'autres restrictions excessives, si elles aident les individus à obtenir protection et une prompte résolution de leurs demandes, et – lorsqu'ils sont autorisés à rester – si elles contribuent à accélérer leur intégration au sein de la société d'accueil. Et du point de vue de l'État, les alternatives à la détention fonctionnent si elles encouragent les demandeurs d'asile à coopérer avec le système de détermination du statut et plus généralement avec la législation sur l'immigration, ou si elles facilitent le renvoi de ceux qui n'ont pas besoin de protection.

Le facteur déterminant pour motiver les demandeurs d'asile à coopérer avec le système de détermination du statut et avec les autres processus juridiques est que ceux-ci soient perçus comme équitables. Les recherches que nous avons effectuées auprès de demandeurs d'asile et de réfugiés à Toronto et à Genève¹ valident la constatation selon laquelle la détention empêche d'accéder aux conseils et aux formes de soutien capable d'établir un climat de confiance et de compréhension autour des processus de détermination du statut ; dans ce sens, les alternatives 'fonctionnent' mieux, non seulement pour les individus concernés mais aussi pour le système dans son ensemble. Les demandeurs d'asile et les réfugiés que nous avons interviewés avaient tendance à accepter que les pays aient besoin de recourir à un processus de détermination du statut pour pouvoir discerner les personnes ayant besoin d'une protection internationale, et leur conception de l'équité semblait remarquablement cohérente. Pour eux, l'équité incluait d'avoir la possibilité de bénéficier (1) d'une audience en bonne et due forme ; (2) d'un processus décisionnaire cohérent ; et (3) de décisions rendues rapidement ; toutefois, le facteur institutionnel unique le plus important pour encourager la confiance était (4) un accès précoce à un conseil et une assistance juridiques fiables.

Il est possible de glaner des perspectives intéressantes relatives à l'importance globale des conseils, juridiques et autres, à travers le témoignage de demandeurs d'asile rejetés à Toronto. Nous avons

rencontré certains demandeurs d'asile rejetés qui pensaient que la décision rendue dans leur cas par le processus de détermination du statut n'était pas correcte, mais qui cependant ne considéraient pas le système dans sa globalité comme injuste, et semblaient disposés à vouloir continuer de coopérer avec les autorités. À l'opposé, à Genève, le manque d'informations et de conseils semblait contribuer de manière significative à ce que les personnes interrogées considèrent le processus de détermination du statut comme fondamentalement inéquitable.

Assistance juridique à Toronto

Les demandeurs d'asile qui résident dans le Système de refuges de Toronto (que nous considérons comme une forme d'alternative à la détention) ont indiqué avoir reçu dès le départ des listes d'avocats spécialisés dans le droit des réfugiés. Même s'il n'est pas possible d'affirmer que tous les demandeurs d'asile ont reçu une assistance juridique, c'était le cas de la plupart des personnes que nous avons interrogées. Bien souvent, les refuges mettaient à disposition des orientations juridiques ainsi que des informations juridiques générales sur le processus mais s'en remettaient à des avocats privés pour représenter les clients ; cette division des tâches semblait positive, dans la mesure où le fait de disposer de plusieurs sources d'information et de conseil semblait renforcer la confiance dans le système. Les personnes interrogées avaient généralement reçu des conseils de manière précoce, y compris sur la manière de remplir leur 'formulaire personnel d'information', soit de la part de leur propre avocat ou des travailleurs sociaux du refuge. Tous semblaient avoir conscience de l'importance d'expliquer entièrement les raisons de leur fuite dans le formulaire personnel d'information, et ils comprenaient l'importance cruciale des résultats de leur première audience.

« Cela semble fou, mais, effectivement, j'ai confiance dans le système parce que je le comprends ». (Demandeur d'asile à Toronto, venant d'Afrique de l'est).

Assistance juridique à Genève

Nous avons eu l'impression que les personnes interrogées qui continuaient de coopérer avec le processus de détermination du statut à Genève, le

octobre 2013

faisait parce qu'elles pensaient ne pas avoir d'autre option et tout simplement parce qu'elles se sentaient à la merci des autorités suisses. En Suisse, il n'existe pas d'assistance juridique formellement prévue pour les demandeurs d'asile, c'est pourquoi ceux d'entre eux qui ne disposent pas de ressources financières propres doivent s'en remettre aux ONG pour assurer leur représentation juridique – à condition qu'ils sachent qu'elles existent et comment les contacter. À une seule exception près, les personnes interrogées à Genève ont toutes affirmé n'avoir reçu aucun conseil juridique ou même d'information juridique avant leur entretien d'enregistrement ou leur audience principale. En l'absence de tout conseil juridique adapté, les demandeurs d'asile doivent compter sur les travailleurs sociaux et sur l'aide qu'ils peuvent s'apporter mutuellement pour s'orienter à travers les méandres du processus d'asile. Nous avons observé qu'il était courant de penser que les avocats ne devaient être consultés que lors des étapes d'appel, et encore. En conséquence, les personnes interrogées ont fréquemment mal compris le processus de détermination du statut et n'ont pas semblé être bien préparées pour expliquer leur demande.

Les entretiens ont révélé qu'au départ du processus d'asile, les demandeurs d'asile semblaient généralement disposés à coopérer avec le processus de détermination du statut et avec les autres procédures, et ce en raison de quatre facteurs déterminants :

- La situation difficile d'être un réfugié et la crainte du retour ;
- Une tendance inhérente au respect de la loi ;

- Le désir d'éviter la difficulté et la précarité d'une résidence irrégulière ;
- La confiance et l'impression d'équité qu'inspire l'État hôte, et en particulier son processus de détermination du statut.

« J'avais entendu parler de la Suisse et en particulier de Genève. C'est le pays des droits de l'homme, alors j'ai pensé qu'ils allaient me traiter humainement ».
(Demandeur d'asile à Genève, venant d'Asie).

Toutefois, qu'ils conservent ou non cette prédisposition à la coopération dépendra de la manière dont ils sont traités. Il semble y avoir bien peu de justification à la détention des demandeurs d'asile si les conditions suivantes sont réunies : conditions de réception adaptées ; système de détermination du statut perçu comme équitable ; et mise à disposition d'un soutien global afin d'orienter les demandeurs à travers les processus légaux et le mode d'existence dans le pays hôte.

Cathryn Costello cathryn.costello@qeh.ox.ac.uk enseigne le droit des droits de l'homme et le droit des réfugiés au Centre d'études sur les réfugiés à l'Université d'Oxford. Esra Kaytaz esra.kaytaz@anthro.ox.ac.uk est doctorante en anthropologie sociale à l'Université d'Oxford.

Pour plus d'informations, voir Costello, C et Kaytaz, E 'Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva', UNHCR Legal and Protection Policy Research series, juin 2013 www.refworld.org/docid/51a6fec84.html

1. Recherche commissionnée par l'UNHCR

Alternatives à la détention au Royaume-Uni: de la coercition à l'implication ?

Jerome Phelps

Le Royaume-Uni (RU) détient des migrants sur une grande échelle, et n'a connu jusqu'ici qu'un succès limité dans le développement d'alternatives à la détention. L'expérience britannique met en lumière la nécessité d'un changement culturel pour aller vers une implication auprès des migrants plutôt que de compter uniquement sur des mesures coercitives.

Le développement d'alternatives à la détention est devenu partout dans le monde un contre-courant significatif face à la normalisation de la détention des migrants. Dans les cas où les alternatives ont fonctionné, c'est parce qu'elles se sont appuyées sur l'engagement et la participation des migrants eux-mêmes dans les processus de migration.

Cependant, elles n'ont pas fonctionné partout, et les échecs d'États comme le Royaume-Uni (RU) mettent en lumière des enseignements importants.

La Suède tout comme l'Australie ont développé avec succès des alternatives à la détention basées sur la gestion de cas (ou case management) au sein de



Un demandeur d'asile en attente d'être expulsé, dans le centre de détention de Tinsley House au Royaume-Uni.

la communauté.¹ Une seule personne de confiance, parfois appelée référent, assume la responsabilité globale du travail avec un migrant de manière à garantir que tous ses besoins matériels soient couverts : logement, informations sur le processus de migration, conseil juridique. Ce référent fait également l'effort de construire une relation de confiance avec le migrant, et il prend le temps tout au long du processus d'immigration d'explorer toutes les options à long-terme, y compris l'autorisation de rester, le retour assisté et les possibilités que des pays tiers pourraient offrir. De tels programmes ont largement satisfait tout autant les besoins des gouvernements que ceux des migrants, dans la mesure où très peu de migrants se sont enfuis, et que ceux qui ont vu leur autorisation de rester refusée ont décidé d'accepter l'option du retour assisté.

Les origines de ces deux programmes de gestion de cas sont significatives. Ils ont tous deux été introduits en réponse à une crise systémique. En Suède, le changement a suivi un tollé général du public et des médias concernant les conditions de détention vers la fin des années 1990. En Australie, la condamnation internationale de la détention obligatoire et indéfinie d'enfants et d'adultes combinée à des erreurs flagrantes comme des cas répétés d'expulsion de citoyens australiens, ont poussé le gouvernement à introduire des programmes radicalement différents, au sein de la communauté, pour les migrants clandestins se trouvant déjà sur le territoire.² Bien évidemment, le traitement en haute-mer dans des conditions déplorables des migrants qui arrivent

par bateaux se poursuit et s'est même intensifié avec la réouverture des centres de détention sur les îles de Nauru et Manus. Néanmoins, tant en Australie qu'en Suède, la gestion de cas fait maintenant partie intégrante du système d'immigration.

En Grande-Bretagne, le pays européen qui détient le plus grand nombre de migrants, aucun changement de ce type n'est intervenu. La détention reste un élément prépondérant du processus d'asile, et environ 22% des demandeurs d'asile sont détenus à une étape ou une autre, pas uniquement à des fins d'éloignement, mais bien tout au long de ces procédures, dans le cadre du controversé dispositif accéléré de détention (Detained Fast Track).³

Malgré des incitations financières offertes par le biais de programmes de retours assistés, le RU se voit confronté à des taux exceptionnellement faibles de recours à cette solution : seulement environ 16% des migrants rejetés organisent leur propre retour (en bénéficiant d'une assistance), comparé à 82% en Suède.⁴ Les différents mécanismes qui permettent de gérer le maintien des migrants au sein de la communauté, notamment le dépôt d'une caution, l'obligation de se présenter, la surveillance électronique et les différents modes d'assignation à résidence, ne semble apporter qu'une faible contribution à l'acceptation du retour assisté.

Il arrive fréquemment qu'il soit impossible de renvoyer dans leur pays de nombreux migrants soumis à une détention à long-terme à cause des difficultés

octobre 2013

pour leur obtenir des titres de voyage auprès des pays comme l'Iran, l'Algérie ou la Palestine. En conséquence, au Royaume-Uni, 57% des migrants relâchés après une année ou plus de détention sont remis en liberté plutôt que renvoyés.⁵ Une récente étude indépendante a montré que 70 millions de livres sterling étaient gaspillées chaque année à la détention de migrants qui sont finalement libérés.⁶ Ce chiffre inclut maintenant d'importantes compensations pour détention illégale, un phénomène encore rare avant 2009. Depuis cette date, les tribunaux ont statué de manière répétée que la détention sans perspective d'expulsion était illégale. La détention à long terme s'est avérée encore plus catastrophique pour les migrants qui souffraient déjà de troubles mentaux ; la Cour suprême a statué par quatre fois depuis 2011, que la détention prolongée de migrants souffrant d'une décompensation psychologique était une infraction à leur droit de ne pas être soumis à un traitement inhumain ou dégradant comme que prévu à l'article 3.⁷

Une seule crise a réussi à ébranler l'approche britannique de l'immigration au cours des dernières années, et malheureusement elle n'a pas entraîné beaucoup de progrès concernant l'adoption d'alternatives. Des campagnes constantes contre la détention routinière des enfants et des familles ont forcé le gouvernement à tester de mauvaise grâce deux programmes alternatifs à Millbank en 2007/08 et à Glasgow en 2009/10. Ces deux programmes impliquaient de déplacer des familles dans des hébergements différents où elles seraient préparées au retour. Ni l'un ni l'autre des programmes n'ont réussi à établir un climat de confiance avec les migrants ; ces familles se trouvaient en fin de processus et l'objectif primordial était de les persuader d'accepter leur retour. Néanmoins, en 2010 du fait de pressions politiques continues, le nouveau gouvernement a annoncé qu'il mettrait un terme à la détention des enfants pour des motifs d'immigration.

Le Processus de retour familial (Family Return Process), subséquemment mis en place, réduit la détention des familles de manière conséquente mais sans l'éliminer complètement ; les familles sont retenues pendant de courtes périodes dans des installations que ne ressemblent pas à des centres de détentions calqués sur des prisons. Cependant, alors que les familles rejetées ont maintenant la possibilité de rencontrer des agents de l'immigration (UKBA) pour parler de leurs options et qu'un Comité indépendant examine les options de retour, il n'y a toujours pas de dialogue ou de véritable travail de gestion de cas. Les familles reçoivent

davantage d'information et de temps, et la détention prolongée est habituellement évitée, mais sans que les raisons fondamentales qui pourraient expliquer pourquoi elles n'ont pas confiance dans ce processus soient abordées. Ce processus de retour familial constitue tout de même une indication que même le gouvernement britannique peut être convaincu de changer de direction – qu'il est possible d'arriver à ce que la détention soit considérée comme nocive, au moins pour les enfants – ce qui pourrait être une première étape vers un changement culturel plus conséquent sur le traitement des familles, et en dernier ressort des migrants en général.

Le glissement vers l'implication

Pourquoi les alternatives à la détention ont-elles fait si peu de progrès substantiels au Royaume-Uni ? Toutes les alternatives à la détention mises en place jusqu'ici au RU, le dépôt de caution et l'obligation de se présenter de Glasgow comme le Processus de retour familial, n'interviennent qu'en fin de processus : elles ne concernent que des migrants dont le cas a déjà été rejeté. Elles sont uniquement centrées sur le retour ; toutes les autres perspectives de migration ont déjà été éliminées. En conséquence, elles sont toutes les deux la manifestation d'une absence totale de confiance entre les migrants et l'UKBA qu'elles contribuent à perpétuer, une situation dans laquelle les demandeurs d'asile et les migrants clandestins ont l'impression que leurs cas n'ont pas été soigneusement et impartialement examinés. Un point sur lequel les ONG et les conseillers juridiques sont largement d'accord.

Un changement de système est nécessaire au Royaume-Uni pour passer de la coercition à une implication auprès des migrants. C'est ce type de changement que les alternatives à la détention peuvent provoquer et concrétiser. La question est de savoir si un changement de ce type peut survenir sans être précipité par une crise. La crise britannique de la détention des enfants s'est limitée aux enfants, et tout changement qui s'en est suivi jusqu'ici s'est également limité aux enfants. Comment des changements plus généralisés peuvent-ils être initiés sans une réelle volonté de la part du gouvernement de prendre un nouveau départ ?

En 2010, j'ai visité, avec une délégation de l'International Detention Coalition, une unité d'hébergement familial en Belgique.⁸ D'un point de vue légal, les familles étaient détenues mais dans les faits elles vivaient relativement normalement dans un immeuble juste en dehors de Bruxelles. Une petite équipe de « coaches » ou agents de soutien au retour (employés par les autorités gouvernementales)

travaillaient quotidiennement avec eux dans leurs appartements. Il s'agissait clairement d'un exemple de projet pilote limité, comptant sur un investissement ou un engagement restreint de la part des autorités et dans le cadre d'un contexte généralisé de type coercitif. Les familles se trouvaient en fin de processus et l'objectif du projet était de les persuader de retourner 'volontairement' dans leur pays. Nous avons posé des questions aux agents de soutien sur leur travail avec les familles, et ils nous ont dit qu'ils disaient aux familles de rentrer dans leur pays. Mais il est apparu que ce qu'ils faisaient dans la réalité était bien différent. Ils allaient faire les courses avec les familles. Ils discutaient de leurs problèmes, et ils faisaient tout ce qu'ils pouvaient pour les aider. Ils leur trouvaient des avocats, et réussissaient même à faire rouvrir leurs dossiers et, le cas échéant, les aidaient à soumettre des demandes d'autorisation de résidence : des éléments inattendus de gestion de cas. En conséquence, il semblait exister un certain niveau de confiance entre les familles et ces agents de soutien.

La suspension de la détention des familles et ce projet-pilote de logement en unités ouvertes ont précédé un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme statuant que les conditions de détention en Belgique étaient inadaptées aux enfants. Trois ans plus tard, d'autres unités d'hébergement ont été ouvertes. La Belgique est loin de disposer d'un système de migration se fondant sur une implication auprès des migrants mais les unités de logement sont maintenant bien établies ; elles suscitent un intérêt international considérable et sont également l'objet d'une fierté gouvernementale toute aussi considérable. L'avenir des solutions alternatives repose peut-être sur des projets limités similaires à celui-ci. S'il peut être démontré que ces alternatives fonctionnent tout autant du point de vue du gouvernement que des migrants, les approches basées sur l'implication ont des chances de faire école.

Les enseignements tirés des alternatives à la détention montrent clairement que le soutien, le conseil juridique et le dialogue sont bénéfiques pour les migrants et facilitent la résolution des cas du point de vue des gouvernements. Des initiatives pourraient-elles être développées qui s'appuieraient sur les points forts de ces prestataires de services déjà actifs au sein de la communauté qui aident les migrants à avoir un rôle plus actif et plus éclairé dans les systèmes dans lesquels ils sont impliqués? Après tout, discuter avec les migrants de leurs problèmes et établir un climat de confiance, c'est bien ce que les ONG font au quotidien.

Tel est l'objectif d'un nouveau projet mené aux États-Unis⁹ par les organisations Lutheran Immigration

and Refugee Service (LIRS) et Presbyterian Disaster Assistance (PDA). Depuis 2012, le LIRS coordonne un réseau de projets communautaires qui apportent aux migrants qui sortent de détention un soutien qui non seulement les aide à couvrir leurs besoins mais aussi à respecter les conditions de leur mise en liberté. L'intention poursuivie est à la fois de réussir à faire libérer des personnes et de réunir des éléments contre le recours à la détention. Les similarités avec le Royaume-Uni – une culture fortement coercitive alliée à une société civile particulièrement active – laisse supposer que ces enseignements pourraient être précieux.

Rétablir la confiance dans les systèmes de migration nécessite un peu plus que quelques projets-pilotes d'ONG. Au Royaume-Uni, la méfiance est bien enracinée. Parallèlement à une meilleure communication, des améliorations au niveau de la prise de décision sont également nécessaires pour garantir que des migrants qui ont des craintes justifiées de persécution ou d'autres motifs sérieux de rester – et dont les circonstances particulières rendent toute perspective de retour inconcevable – ne se voient pas contraints au retour.

Un tel changement de stratégie semble improbable aujourd'hui, mais les priorités qui dictent le contrôle de l'immigration ont évolué rapidement au cours des dernières années, c'est pourquoi il ne faudrait pas considérer la réalité actuelle comme inévitable. Le modèle basé sur le dialogue et l'implication est meilleur, à tous les niveaux, que l'approche actuelle basée sur la détention et la coercion. Il est urgent de réunir davantage de preuves qui le démontrent et d'en persuader les gouvernements.

Jerome Phelps jerome@detentionaction.org.uk
est Directeur de Detention Action
www.detentionaction.org.uk

1. IDC, *Case management as an alternative to immigration detention: The Australian Experience*, 2009 <http://tinyurl.com/IDC-Australia2009>
2. Voir l'article de McKay page 25.
3. UK Border Agency, *Asylum Data Tables Immigration Statistics April to June 2012*, Vol 4, tableaux 11 et 13 <http://tinyurl.com/UKBA-stats-april-june-2012>
4. IDC, op cit, p35
5. UKBA, op cit, tableau dt.05
6. Matrix Evidence, *An economic analysis of alternatives to long-term detention*, janvier 2012. Voir : <http://detentionaction.org.uk/timelimit/publications> pour celle-ci et d'autres publications.
7. Voir <http://tinyurl.com/bhattmurphy-feb2013>
8. Voir l'article de Schockaert page 52.
9. Voir l'article de Bremer et al page 50.



Nouveaux modèles d'alternatives à la détention aux États-Unis

Megan Bremer, Kimberly Haynes, Nicholas Kang, Michael D Lynch et Kerri Socha

Même si la valeur des alternatives à la détention au sein de la communauté, est de plus en plus reconnue aux États-Unis, les pénuries de financement et le manque de volonté politique entravent la mise en place de services améliorés et de pratiques optimales.

Le système de contrôle de l'immigration des États-Unis (United States' immigration enforcement system) considère la dissuasion comme le moyen le plus durable d'exercer un contrôle sur les populations de migrants, indépendamment des facteurs d'attraction/répulsion. Dans ce cadre de fonctionnement, les migrants forcés encourent des poursuites pénales au niveau fédéral, des peines de prison et risquent d'être expulsés s'ils se trouvent sur le territoire des États-Unis sans autorisation. Alors que l'objectif unique de la détention à des fins d'immigration est de garantir le respect des procédures et des décisions judiciaires relatives à l'immigration, son utilisation excessive démontre à quel point la logique de la dissuasion a envahi le système en recourant aux mécanismes de contrôle les plus restrictifs et les plus apparemment punitifs. Alors même que la dissuasion n'a que très peu de valeur lorsqu'il s'agit de migrants forcés qui fuient leur pays d'origine pour survivre ou qui tentent désespérément de rejoindre leur famille, le gouvernement des États-Unis ne semble pas établir de distinction entre les migrants forcés et les autres migrants dans ses décisions de détention.

Détention d'enfants

Depuis 2002, aux États-Unis c'est le Bureau de réinstallation des réfugiés (US Office of Refugee Resettlement - ORR) qui a pour responsabilité de prendre en charge et de placer les enfants non accompagnés arrêtés par les agences de contrôle de la migration. Auparavant, ces enfants étaient détenus dans des centres de détention pour adultes et n'étaient pas traités conformément aux normes relatives aux enfants. Dorénavant, ils sont placés dans des centres de détention pour immigrés spécifiques aux enfants où ils sont triés en fonction du risque de fuite et du danger qu'ils représentent pour la communauté s'ils étaient libérés, ainsi qu'en fonction de leur besoin de protection. Ce sont ces opérations de tri qui orientent les décisions de l'ORR de maintenir un enfant en détention ou de le diriger vers une alternative au sein de la communauté – ce qui est le cas de la majorité des enfants – ou de le placer dans une famille d'accueil ou encore de le confier aux soins d'un garant, habituellement un membre de sa famille. Il est estimé que 70% des enfants sont relâchés et confiés à un membre de leur famille ou un autre garant, comme un ami de la famille, et qu'environ 20%

d'entre eux sont placés dans le cadre d'un système de prise en charge géré par un réseau d'ONG.

Même si le traitement des enfants pris en charge par l'ORR a fait d'énormes progrès en reconnaissant la valeur des alternatives à la détention au sein de la communauté, les modèles qui en émergent ne semblent pas prendre en considération le besoin de renforcer les capacités des services communautaires. Le programme de 'services post-détention', financé par l'ORR et mis en œuvre par les ONG a pour objectif de faciliter l'accès des mineurs et de ceux qui en ont la charge aux services juridiques, médicaux, de santé mentale, d'éducation et autres services sociaux. Malheureusement, seulement 20% des enfants libérés et confiés à un membre de leur famille ou à un autre garant sont assignés à un travailleur social en vue de faciliter leur accès à ce système complet de services. En outre, on constate également un manque de services de soutien psychologique et juridique à bas coûts. De nombreux enfants éprouvent des difficultés à s'adapter à leur nouveau style de vie américain et à leur situation familiale ; les coûts à long terme qui peuvent en résulter – problèmes d'addiction, vie dans la rue et criminalité – risquent en toute probabilité de dépasser ce que les communautés auraient eu à déboursier au départ pour mettre à disposition un système complet de services et des alternatives à la détention capables de promouvoir la protection, préserver l'unité familiale et améliorer le respect des règles et l'intégration.

Parce que les financements sont insuffisants, les nouvelles politiques mises en place depuis avril 2013 permettent de libérer les enfants à un parent ou un tuteur légal sans nécessité de contrôle des empreintes digitales du garant ou sans vérifier si ce garant dispose bien d'un revenu stable, d'un domicile ou de la capacité et de la volonté de s'occuper d'un enfant. Cette impulsion pour accélérer la libération des enfants a également pour conséquence d'accentuer la pression sur les employés des services de détention et les gestionnaires de cas, réduisant leur temps disponible pour formuler des recommandations déterminantes concernant les soins à apporter à chaque enfant.

Détention des adultes

L'agence de surveillance de l'immigration et des douanes (Immigration and Customs Enforcement -

octobre 2013

ICE) chargée de gérer la détention des adultes, a signalé pour 2011 un chiffre jamais égalé auparavant de 429 000 personnes détenues à des fins d'immigration, ce qui représente un coût de près de 166\$ par personne et par jour. Le gouvernement assure au quotidien un total de 34 000 lits en détention pour adultes. Ce recours excessif à la détention a alimenté une industrie pénitentiaire privée à but lucratif qui exerce maintenant des pressions sur le législateur pour obtenir une application des plus strictes de la loi sur l'immigration dans le seul but de remplir un plus grand nombre de lits en détention.

Une évaluation individuelle est cruciale pour déterminer qui a besoin d'être détenu, qui bénéficierait d'un placement dans le cadre d'une alternative à la détention, et quel type d'assistance serait nécessaire à chacun au cours de sa détention ou pour l'aider à respecter les conditions de sa libération. Historiquement, la politique d'évaluation des cas des États-Unis s'est avérée un échec, mais début 2013 le gouvernement a lancé un nouvel instrument d'évaluation permettant la classification des risques à l'échelle nationale ce qui, pour la première fois, exigera de l'ICE de mener des évaluations individuelles en fonction d'un certain nombre de facteurs, y compris les antécédents de traumatisme. Toutefois, l'évaluation de la classification est conçue de manière à recommander soit la détention, soit la libération, mais ne permet pas de déterminer le type et le niveau de services que l'adulte concerné nécessitera pour pouvoir s'orienter à travers les tribunaux, s'acquitter des conditions attachées à sa libération (particulièrement en ce qui concerne les obligations de présentation) et s'intégrer à la communauté. Cette absence d'information continuera de constituer un obstacle pour les migrants forcés qui n'ont pas suffisamment de contacts avec l'ensemble des services dont ils auront besoin à leur libération. De la même manière que pour les enfants, les alternatives à la détention prévues pour les adultes ne prévoient pas de moyens pour renforcer les services nécessaires au sein de la communauté.

Alternatives au sein de la communauté

Aux États-Unis, depuis les années 1990, les ONG nationales ont défendu les alternatives à la détention au sein de la communauté et elles les ont également testées. Le plus récent d'entre ces programmes est un modèle coordonné par l'organisation Lutheran Immigration and Refugee Service (LIRS)¹ que plus de 20 ONG locales ont mis en œuvre dans sept communautés à travers le pays. Son objectif est de mettre en place des infrastructures permettant des interventions communautaires disponibles, accessibles, acceptables et de qualité, dans le but de

soutenir le respect des conditions attachées à la libération (ex : présentations aux audiences de renvoi), et ce d'une manière qui soit plus rentable et plus respectueuse des droits humains que la détention, tout en favorisant l'intégration et en améliorant la santé et le bien-être des clients.



Centre de détention Eloy en Arizona, aux États-Unis.

Ce modèle a rencontré des difficultés dans trois domaines principaux : appel à la générosité publique et sensibilisation de la communauté pour obtenir des fonds et des bénévoles pour soutenir la prestation de services ; recueil des données pour évaluer l'impact de l'approche au sein de la communauté et servir de base aux recommandations ; et, mise en lien des clients avec des services juridiques, médicaux, de soins de santé mentale, de visite à domicile, de logement, d'éducation et d'emploi qui restent insuffisants. Ce sont des difficultés qui pourraient être surmontées grâce à une augmentation du financement, particulièrement de la part du gouvernement des États-Unis qui jusqu'à présent n'offre aucun financement aux alternatives issues de la société civile. Toutefois, la volonté politique qui pourrait servir à détourner des ressources de la détention est court-circuitée par la volonté de dissuader une poursuite de la migration – un obstacle déterminant qui entrave l'expansion d'alternatives plus humaines et plus effectives à la détention au sein de la communauté.

Megan Bremer MBremer@lirs.org est Directrice intérimaire d'Access to Justice, Kimberly Haynes KHaynes@lirs.org est Directrice de Children's Services, Michael D Lynch MLynch@lirs.org est Spécialiste de l'enfant et Kerri Socha KSocha@lirs.org est Coordinatrice des services de placement des enfants, tous avec l'organisation Lutheran Immigration and Refugee Service aux États-Unis. www.lirs.org Nicholas Kang Nick_Kang@hks15.harvard.edu était titulaire d'une bourse de programme (il est maintenant à la Harvard Kennedy School).

1. Voir LIRS *Unlocking Liberty: A Way Forward for U.S. Immigration Detention Policy*, octobre 2011 <http://tinyurl.com/LIRS-unlocking-liberty-2011>

Alternatives à la détention: des unités familiales ouvertes en Belgique

Liesbeth Schockaert

En Belgique, les résultats préliminaires d'un programme alternatif à la détention, basé sur la gestion des dossiers et la présence d'un «coach» individuel auprès des familles, sont très encourageants et méritent d'être considérés par les autres pays.

La détention peut entraîner la violation de l'ensemble du spectre des droits humains, des droits civils aux droits politiques, en passant par les droits économiques, sociaux et culturels. La détention prolongée peut entraîner des troubles sévères de la santé physique et psychologique, qui se traduisent par des coûts à long terme pour la personne concernée comme pour la société. Ces conséquences et ces coûts sont autant d'incitations à rechercher, étudier et mettre en place des alternatives à la détention.

«Le terme d'«alternatives à la détention» n'est pas une notion juridique mais est utilisé [...] comme terme générique en référence à toute législation, politique ou pratique permettant aux demandeurs d'asile de résider dans le pays sous réserve d'un certain nombre de conditions ou de restrictions à leur liberté de circulation. Certaines alternatives à la détention, impliquant aussi diverses restrictions en matière de déplacement ou de liberté [...] sont également soumises au respect des normes relatives aux droits de l'homme.» (UNHCR 2012, Directives sur la détention)

Les alternatives à la détention doivent donc respecter les principes de légalité, nécessité et proportionnalité et être appliquées sans discrimination et en tenant dûment compte de la dignité de chaque personne.

Alors que les demandeurs d'asile sont généralement logés dans des centres d'accueil ouverts permettant une liberté totale de mouvement¹ au cours du traitement de leur demande, un certain nombre d'entre eux continuent d'être détenus dans des centres de détention fermés (6.799 personnes en 2012). La détention en centre fermé concerne les personnes (à l'exception des familles avec enfants) sollicitant l'asile aux frontières externes (aéroports, gares ferroviaires et ports), les personnes que l'État belge tente de transférer vers un autre État européen dans le cadre de la réimplémentation de Dublin² et les personnes

dont la demande d'asile a été rejetée et qui ont été sommées de quitter le territoire.

Selon le droit international, la détention devrait toujours être appliquée en dernier recours et non pas systématiquement comme c'est le cas aujourd'hui pour les demandeurs d'asile arrivant aux frontières belges.³ Les circonstances spéciales, et en particulier les différents types de vulnérabilité, ne sont pas prises en compte. C'est pourquoi on trouve souvent parmi les personnes vulnérables détenues en centre fermé des personnes âgées, des femmes enceintes, des personnes handicapées, des victimes de la torture ou de la traite des êtres humains et des personnes souffrant de troubles psychiatriques, dont des traumatismes de guerre/ÉSPT. L'anxiété générée par le confinement exacerbe les souffrances mentales de ces individus tandis que le contexte de détention ne permet souvent pas de leur dispenser les soins adaptés.

Vers un recours aux solutions alternatives

Pendant des années, les ONG, l'Ombudsman fédéral et d'autres acteurs ont exprimé leurs préoccupations quant à la détention en Belgique et plus particulièrement la détention des enfants. Les autorités belges ont réagi en octobre 2006 en commissionnant une étude sur les alternatives à la détention, dont les conclusions ont été présentées au Parlement en avril 2007. Ensuite, une étude de faisabilité a été menée pour évaluer plus profondément les différentes solutions alternatives envisageables. Finalement, les autorités belges ont choisi de mettre en œuvre un modèle basé sur la gestion des dossiers.

Chaque demandeur d'asile se voit ainsi attribuer un responsable de dossier, plus souvent appelé «coach», qui est chargé de gérer son cas pendant toute la procédure de détermination du statut, y compris de lui donner des informations et des conseils clairs et cohérents sur le processus d'asile (dont les autres processus migratoires ou le processus de retour, le cas échéant) et sur les conditions de sa libération et les conséquences en

octobre 2013

cas de non-coopération de sa part. Les priorités sont les suivantes: prise de décision éclairée, détermination équitable et en temps opportun du statut de réfugié et soutien renforcé aux mécanismes de survie pour les demandeurs.

Le 1er octobre 2008, un projet pilote a été lancé dans le cadre duquel les familles avec des enfants, déjà présentes sur le territoire mais étant sommées de le quitter, n'étaient plus détenues dans des centres fermés. Ce projet a ensuite été élargi en octobre 2009 pour inclure les familles demandeuses d'asile qui ne sont pas autorisées à entrer sur le territoire mais qui pourraient avoir besoin d'y séjourner pendant plus de 48 heures avant d'être reconduites dans leur pays.

Ces familles vivent dans des «unités familiales ouvertes», qui sont constituées de maisons et d'appartements individuels. Les personnes y jouissent d'une liberté de mouvement mais doivent se soumettre à certaines réglementations et restrictions. Par exemple, ils peuvent sortir de leur logement pour emmener leurs enfants à l'école, faire les courses, rendre visite à leur avocat et participer à des cérémonies religieuses. Les visiteurs ont le droit de se rendre dans les unités familiales ouvertes. Ces unités familiales garantissent la continuité d'une vie raisonnablement normale pour les enfants.

Chaque famille reçoit des coupons hebdomadaires pour acheter à manger dans un supermarché local afin de pouvoir préparer ses propres repas. Chaque membre de la famille a également le droit à une assistance médicale, sociale et juridique. Tous les coûts éducatifs, médicaux, logistiques, administratifs et nutritionnels sont couverts par l'Office des étrangers. Toutefois, les frais de visite d'un médecin à domicile sont uniquement remboursés lorsque le rendez-vous a été organisé par le coach. Toutes les familles peuvent demander l'assistance d'un avocat bénévole. Des ONG visitent régulièrement les unités familiales et peuvent organiser des discussions auxquelles participent ensemble les familles et les coaches. Les familles peuvent également contacter les ONG de leur propre initiative. Afin de protéger l'intimité des familles, le nombre de visiteurs accrédités est limité.

Les responsables de dossiers/coaches sont nommés par l'Office des étrangers pour soutenir les familles alors qu'elles résident dans une unité familiale dans l'attente d'une solution

permanente – droit de résidence ou retour dans la dignité – et agissent comme intermédiaires officiels entre les autorités belges et toutes les autres parties prenantes. Pour les demandeurs d'asile et les autres familles pour lesquelles le retour est la seule conclusion possible,⁴ le coach recueille toutes les informations nécessaires (par exemple, il organise des réunions avec les représentants diplomatiques et consulaires, en coopération avec l'Office des étrangers) et aide les familles à préparer leur retour dans leur pays. Le coach propose d'abord aux familles un programme de retour volontaire (assisté) en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et aidera à surmonter les obstacles susceptibles d'entraver le retour. Il informe également les familles que l'Office des étrangers peut décider, en dernier recours, de les mettre en détention dans un centre fermé si elles refusent de coopérer ou si elles ne respectent pas les règles des unités familiales ou encore si elles tentent de prendre la fuite.

L'objectif principal de ce modèle de gestion des dossiers est de préparer les familles et les individus à toutes les éventualités possibles, de l'autorisation de séjour au retour. Le système repose sur la confiance que les familles accordent aux procédures ainsi qu'au rôle du coach. Ainsi, les compétences et la personnalité des coaches peuvent contribuer tant au succès qu'à l'échec des solutions alternatives. Il est donc important que le recrutement et la formation du personnel soient bien administrés et comprennent des formations et/ou certifications adaptées aux situations. Il pourrait aussi être important de définir un code de conduite et d'autres réglementations concernant le comportement du personnel.

Dans la pratique, l'expérience a démontré qu'une famille fera plus facilement confiance à un coach qui identifie clairement toutes les possibilités et en discute ouvertement. Ainsi, les personnes qui n'ont pas le droit de rester en Belgique choisissent de rentrer chez elles après en avoir pris consciemment la décision (si elles estiment bien sûr que la procédure d'asile d'est déroulée de manière équitable) et non pas parce qu'elles subissent les pressions des autorités.

Évaluation du modèle

Entre octobre 2008 et décembre 2012, 423 familles comprenant en tout 754 enfants ont résidé dans les unités familiales pendant 23,5 jours en moyenne. Sur ce total, 201 familles étaient arrivées à la frontière, 88 étaient

concernées par la procédure de Dublin et 134 étaient en situation de séjour irrégulier. Plus de la moitié de ces familles étaient composées de couples célibataires avec des enfants. Les principaux pays d'origine étaient l'Irak, l'Afghanistan, la Russie, la Serbie et le Kosovo.

406 familles ont quitté les unités:

- 185 familles sont reparties vers leur pays d'origine ou vers un pays tiers (dont 33 avec l'aide de l'OIM).
- 105 familles ont pris la fuite, la plupart entre quelques heures et deux jours après leur arrivée dans l'unité familiale ou juste après avoir été informées qu'elles allaient être expulsées. Et la plupart d'entre elles étaient des familles pour lesquelles un transfert était en cours de préparation dans le cadre de la réglementation de Dublin.
- 115 familles ont été libérées pour vivre librement dans la communauté (20 familles régularisées,⁵ 39 familles reconnues comme réfugiées, 13 familles bénéficiant d'une protection subsidiaire et 18 familles dont la procédure d'asile était toujours en cours mais qui avaient atteint la durée maximale de séjour dans les unités).
- Une famille constituait un cas particulier, puisqu'il s'est avéré que l'enfant n'avait aucun lien de parenté avec elle.

Les résultats préliminaires du programme sont donc positifs. La majorité des familles ne se sont pas échappées et sont restées en contact avec leur responsable de dossier, ce qui indique qu'il n'est nullement nécessaire de mettre ces personnes en détention. La désignation d'un coach individuel permet une analyse plus approfondie de la situation de chaque famille et peut faciliter l'identification des cas les plus évidents pour lesquels un permis de séjour devrait être accordé (qu'il soit temporaire ou permanent).⁶

La gestion individuelle des dossiers, la sélection, la confiance et la transparence des communications sont autant d'éléments clés du succès des alternatives à la détention, de même que la collaboration avec les pouvoirs locaux, les services sociaux, les services de santé, la police, les ONG et la communauté. L'initiative belge semble être une alternative viable à la détention mais on peut toutefois se demander

s'il est vraiment nécessaire de transférer les familles dans des unités familiales spéciales. Ne serait-il pas possible de suivre le même processus quel que soit l'endroit où les familles résident? Les familles qui demandent l'asile à la frontière ne seraient-elles pas mieux dans un centre d'accueil ouvert (plutôt que fermé), dont les conditions sont mieux adaptées aux besoins spécifiques des demandeurs d'asile, y compris en matière d'accompagnement juridique et social?

L'UNHCR préconise activement un plus grand recours aux alternatives à la détention, et en novembre 2011, sa représentation régionale en Europe de l'Ouest a organisé une conférence à ce sujet en vue d'étudier les différents modèles utilisés en Europe.⁷ Toutefois, il semble impératif de mener de plus amples recherches sur les alternatives à la détention afin d'évaluer par exemple comment les solutions alternatives prévues par la loi sont mises en pratique et combien de personnes ont la possibilité d'en bénéficier.

Liesbeth Schockaert schockae@unhcr.org est assistante juridique pour la représentation régionale de l'UNHCR en Europe de l'Ouest www.unhcr.be Les points de vue exprimés dans cet article sont ceux de l'auteur et ne représentent pas nécessairement ceux de l'UNHCR.

1. Si elles sont absentes pendant plus de dix nuits consécutives, elles risquent de perdre leur place. Elles pourront toutefois déposer une nouvelle demande pour une autre place.
2. En particulier, les demandeurs sont détenus tout au long de la procédure de Dublin, même lorsqu'il n'a pas encore été décidé si un transfert vers un autre pays devrait effectivement avoir lieu ou s'il sera organisé.
3. Lorsqu'une personne dépose une demande d'asile à la frontière, elle n'est pas autorisée à entrer sur le territoire et l'Office des étrangers prend la décision de la mettre en détention pendant que la demande d'asile déposée à la frontière fait l'objet d'une enquête.
4. Parce qu'elles ne répondent pas aux critères d'admissibilité, ou que leur demande d'asile est déboutée ou qu'elles sont en situation irrégulière sur le territoire.
5. Régularisation de leur statut dans le pays pour des motifs humanitaires ou médicaux.
6. C'est l'Office des étrangers qui décide d'octroyer les permis de séjour.
7. La conférence a présenté le cadre juridique international actuel relatif à la détention des demandeurs d'asile, des réfugiés et des apatrides puis étudié les pratiques particulières à la Belgique, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni en matière d'alternatives à la détention. Enfin, une «feuille de route sur les alternatives à la détention des demandeurs d'asile en Belgique» a été présentée. Pour en savoir plus sur la conférence et ses messages-clés, consultez <http://tinyurl.com/UNHCR-WE-conf-alternatives>

octobre 2013

Détention dans la collectivité en Australie

Catherine Marshall, Suma Pillai et Louise Stack

Ému par le sort des demandeurs d'asile mineurs et vulnérables en centre de détention, un groupe d'activistes australiens a réussi à faire pression pour que soit mise en place la détention dans la collectivité en tant que solution alternative viable et humaine. Les demandeurs d'asile ont ainsi la possibilité de vivre une existence plus épanouissante dans l'attente du traitement de leur demande.

L'expérience de la détention dans des centres prévus à cet effet – la « mise en détention » – a eu un impact défavorable et de longue durée sur la santé mentale et le bien-être d'un grand nombre d'hommes, de femmes et d'enfants sollicitant l'asile en Australie.

Plusieurs facteurs ont contribué aux problèmes de santé mentale ainsi qu'à l'anxiété et à la dépression croissantes parmi les détenus, notamment la privation de la liberté, le sentiment d'injustice, l'isolement de la communauté en général, la démoralisation et le désespoir qui s'accroissent, l'allongement des délais de traitement pour

déterminer le statut de réfugié, le risque d'expulsion ou encore les procédures juridiques déroutantes.¹ Ces conditions ont entraîné suicides, automutilations, protestations et crises de comportement.

En outre, la détention a été liée à une autre conséquence indépendante et défavorable sur la santé mentale, dans la mesure où elle exacerbe l'impact des traumatismes antérieurs, et qu'elle représente elle-même un traumatisme continu; on a d'ailleurs observé que les mineurs non accompagnés étaient particulièrement



Ralliement organisé par le Refugee Action Collective (Victoria) devant le centre de logement temporaire des immigrants Broadmeadows, à Melbourne, en avril 2013.

susceptibles de présenter des troubles sur le plan du bien-être et de la santé mentale.

Début 2010, un groupe d'activistes a commencé à explorer des modèles de détention dans la collectivité qui pourraient être adaptés aux demandeurs d'asile mineurs et non accompagnés. Des consultations ont alors été organisées avec un large éventail de parties prenantes et de prestataires de services destinés aux jeunes. Ensuite, après avoir identifié le bon modèle ainsi que les lieux d'hébergement et les prestataires de services, une proposition a été envoyée au département australien de l'immigration et de la citoyenneté (Department of Immigration and Citizenship, DIAC) pour lui demander de modifier son régime de détention pour les mineurs non accompagnés. Le gouvernement australien a accueilli favorablement cette proposition si bien que depuis 2010, année des premières déclarations relatives à cette politique, un grand nombre de mineurs non accompagnés et de familles ont été transférés hors des centres de détention fermés. Les mineurs en question sont donc relogés dans des maisons comprenant cinq chambres, dans lesquelles il est possible d'aménager un bureau et une chambre supplémentaire pour qu'un travailleur social puisse y passer la nuit.

De surcroît, la crise urgente et grandissante de la santé mentale dans les centres de détention a incité le DIAC à augmenter le nombre de contrats passés avec des agences sélectionnées pour fournir un logement et un soutien aux hommes adultes vulnérables mis en détention. Depuis mars 2012, le Jesuit Refugee Service (JRS), en partenariat avec Marist Youth Care, met en œuvre un programme de détention au sein de la collectivité destiné aux hommes vulnérables (Vulnerable Adult Men Residence Determination Project). Au départ, le projet comprenait un foyer et cinq maisons, pouvant accueillir jusqu'à 40 hommes adultes aux besoins multiples et complexes, y compris des troubles de santé physique ou mentale. Ce service a par la suite été élargi aux familles et il fournit aujourd'hui des services résidentiels, de santé, de bien-être et de soutien intensif aux demandeurs d'asile transférés au sein de la collectivité. Depuis août 2013, on compte un foyer et huit maisons parmi les logements disponibles tandis que les services sont fournis à 83 clients (des hommes adultes et des familles vulnérables).

À la mi-2010, le Gouvernement australien avait signalé un changement d'orientation politique en souhaitant traiter les demandes d'asile dans un pays tiers. Toutefois, cette politique n'a pas pu aboutir suite au refus du Timor-Leste de coopérer et de la

décision de la Cour suprême de Malaisie interdisant le transfert de demandeurs d'asile sur son territoire. Il a donc été annoncé en octobre 2011 que toutes les demandes d'asile seraient traitées sur le territoire australien; après une période initiale de détention pour effectuer les contrôles d'identité, de santé et de sécurité, la plupart des demandeurs étaient libérés au sein de la société australienne avec un visa temporaire leur donnant le droit de travailler, tandis que ceux qui avaient été identifiés comme trop vulnérables pour vivre indépendamment étaient alors mis en détention au sein de la collectivité, un statut qui ne donne pas le droit de travailler.

Pourquoi la détention dans la collectivité?

En Australie, les organisations communautaires et confessionnelles ont été engagées pour fournir des services aux personnes détenues dans la collectivité. Une fois libérés des centres de détention, les demandeurs d'asile vulnérables, les mineurs non accompagnés et les familles sont placés auprès de ces services qui les aident sur le plan du logement, de la santé et du bien-être et qui leur apportent un soutien étroit et intensif.

Bien que la détention dans la collectivité soit une forme de détention, les demandeurs d'asile n'y sont pas surveillés par des gardes comme ce serait le cas dans un centre fermé. Ils ont la possibilité de se déplacer dans la collectivité, de participer à des activités et des événements sociaux et de redonner un semblant de normalité à leur vie. Les clients font part du plus haut degré d'indépendance dont ils profitent, par exemple, en pouvant se rendre chez l'épicier, décider de leurs propres repas et les préparer, ou encore organiser eux-mêmes leur transport pour se rendre à des rendez-vous. Cette solution leur permet de garder un contact plus étroit avec leurs amis, leur famille et leur réseau de soutien. Et les familles signalent que leurs enfants se portent bien mieux dans le contexte de la collectivité que dans le contexte d'un centre de détention fermé.

La détention dans la collectivité est moins coûteuse que la gestion de centres de détention hautement sécurisés (qui implique des coûts élevés en installations et en investissements ainsi que des coûts plus tangibles découlant de problèmes tels que la détérioration de la santé mentale). En revanche, la détention dans la collectivité réduit les coûts à tous ces niveaux.² Le traitement au sein de la collectivité réduit aussi les futures pressions de financement des services de santé et de bien-être dont les demandeurs d'asile en détention prolongée ont invariablement besoin.

octobre 2013

«La détention dans la collectivité est différente. J'apprécie le fait que nous ne soyons pas escortés par... des gardes, 24 heures sur 24, toutes les semaines. Nous avons plus de libertés.»

La détention dans la communauté permet aux personnes de mieux comprendre la vie en Australie et leur offrent plus d'occasions d'apprendre l'anglais et de créer des liens avec la communauté, ce qui élargit leurs perspectives d'installation s'ils devaient obtenir un visa permanent. Ceux qui n'obtiennent pas le statut de réfugié se sont montrés plus disposés à rentrer dans leur pays d'origine après avoir vécu parmi la collectivité. Dans ce type d'arrangement, on observe des taux de suicide et d'automutilation moins élevés et de très faibles taux de fuite.

Les défis

Au 31 mai 2013, 2.820 demandeurs d'asile avaient été placés en détention dans la collectivité et 8.251 dans des centres de détention pour immigrants (Immigration Detention Facilities, IDF) et des espaces de détention alternatifs (Alternative Places of Detention APOD).³ Le programme de détention dans la collectivité a remporté un franc succès mais il s'est aussi heurté à plusieurs obstacles. Bien que le programme soit financé par l'État, certains services ne sont pas fournis alors que les personnes participant au programme souhaiteraient y accéder, par exemple les services pour personnes handicapées et les subventions aux frais de transport. Les demandeurs d'asile en détention dans la collectivité vivent d'une allocation très basique qui doit leur servir pour couvrir leurs frais d'alimentation, de transport, de services publics et leurs dépenses courantes. Comme ils n'ont pas le droit de travailler, ils dépendent uniquement de ce maigre revenu.

«Oui, il n'y a aucune barrière autour de nous et nous pouvons nous déplacer dans la collectivité, mais tellement de restrictions limitent encore nos mouvements. Il y a toujours un couvre-feu. Nous avons très peu d'argent et l'attente pour que notre visa soit traité semble interminable. Notre vie est toujours en suspens.» (demandeur d'asile hazara en détention depuis plus d'un an dans la collectivité)

Toutefois, les clients sont autorisés à travailler de manière bénévole et non rémunérée afin de s'intégrer à la communauté locale, de bâtir des relations, d'améliorer leur maîtrise de l'anglais et d'apprendre de nouvelles aptitudes. Tout cela, ainsi que leur expérience de la détention dans la collectivité, pourrait faciliter leur intégration au marché du travail après obtention de leur visa.

Il est souvent difficile pour des organisations comme JRS de trouver un logement adapté et de fournir à ces personnes le niveau de service adapté. De plus, en raison problèmes de communication, il arrive par exemple que la libération des demandeurs d'asile au sein de la collectivité ne se fasse pas toujours de manière continue et que les demandeurs soient maintenus en détention plus longtemps que prévu.

Plus récemment, la gestion du programme s'est compliquée sous l'effet du nouveau modèle de traitement (New Model of Care) introduit en 2012 en vertu de la politique de non-avantage du Gouvernement (No Advantage Policy). Conformément à cette politique, les demandeurs d'asile arrivés après le 13 août 2012 reçoivent une plus petite allocation, n'ont pas le droit de travailler, peuvent attendre jusqu'à cinq ans pour que leur demande soit traitée et peuvent potentiellement être déplacés sans préavis vers n'importe quel autre centre de traitement régional à tout moment au cours de leur détention dans la collectivité.

Les groupes de défense des droits humains et les groupes confessionnels doivent continuer de revendiquer avec fermeté des améliorations aux programmes de détention au sein de la collectivité. Au contraire des personnes détenues dans des centres fermés, les demandeurs d'asile et réfugiés en détention dans la collectivité peuvent vivre dans un environnement relativement normal malgré leurs circonstances inhabituelles et personnaliser leur espace de vie. Les modalités de vie dans la communauté semblent aider les personnes à gérer le stress associé aux procédures de détermination du statut de réfugié, souvent très longues et parfois traumatisantes. Et lorsqu'elles s'accompagnent d'un soutien et d'opportunités adaptés, elles constituent un modèle bien plus humain et efficace que la détention dans un centre fermé.

Louise Stack louise.stack@jrs.org.au, Suma Pillai suma.pillai@jrs.org.au et Catherine Marshall catherine.marshall@jesuit.org.au travaillent pour le Jesuit Refugee Service Australia. www.jrs.org.au

1. Silove D, McIntosh P, Becker R 'Risk of retraumatisation of asylum-seekers in Australia', *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry*, 1993, Vol 27, No 4, pp606-612 <http://tinyurl.com/Silove-McIntosh-Becker-1993>
2. Estimations du Sénat, affaires juridiques et constitutionnelles (13 février 2012) <http://tinyurl.com/Aus-Senate-13Feb2012>
3. Un IDF est un centre de détention construit à cet effet. Un APOD est un endroit tel qu'un hôtel ou un hôpital utilisé comme centre de détention où les détenus sont placés sous surveillance.

Un processus d'évaluation défaillant mène au sous-emploi des alternatives en Suède

Maite Zamacona

La Suède est souvent considérée comme un exemple suivant de « bonnes pratiques » au regard de la détention et des alternatives à la détention. Toutefois, les recherches effectuées par la Croix-Rouge suédoise mettent en évidence un certain nombre de défaillances.

Les personnes détenues dans les centres de détention en Suède expriment souvent une incompréhension face aux raisons de leur détention. À la lumière de cela, la Croix-Rouge suédoise a récemment examiné la mise en place de la législation sur la détention, en se concentrant sur la justification des causes de la détention et de la préférence pour la détention plutôt que la supervision.

La majorité des décisions analysées par la Croix-Rouge suédoise concernent les situations de détention dans l'attente d'un ordre d'expulsion. Ces recherches mettent en évidence que le risque de fuite est un critère décisif pour déterminer si la détention est justifiée. Cependant, leurs conclusions révèlent qu'il est rare que l'ensemble des facteurs entrant en jeu aient été pris en compte pour évaluer ce risque de fuite.

La détention est utilisée pour les personnes qui, par leur comportement,¹ indiquent clairement qu'elles n'envisagent pas de se soumettre à une décision de refus d'entrée ou un ordre d'expulsion. Toutefois, il existe de nombreux exemples de décisions et de résolutions dans lesquelles le seul facteur déterminant de la mise en détention est la réticence à rentrer dans son pays exprimée par le demandeur d'asile au cours de son «entretien de retour» (entretien avant expulsion). Lors de cet entretien, des informations lui sont communiquées sur les alternatives disponibles en matière de retour, qu'il soit volontaire ou forcé; hélas, en règle générale, la personne n'est pas informée qu'elle peut être mise en détention si elle répond négativement quand on lui demande si elle est disposée à rentrer.

Plusieurs raisons peuvent pousser les personnes à exprimer leur réticence à retourner dans leur pays. Comme de nombreux demandeurs d'asile vivent sous une intense pression psychologique, un avis d'expulsion peut entraîner chez eux un sentiment d'anxiété, de choc ou d'impuissance. Cela ne signifie pas automatiquement que la personne concernée ne sera pas en mesure de se soumettre à l'avis d'expulsion. Il ne semble pas

raisonnable que des déclarations émises dans un état de stress émotionnel puissent aboutir à une privation de la liberté, surtout si les informations n'ont pas toutes été communiquées. De surcroît, dans nombre des décisions analysées par la Croix-Rouge suédoise, la personne concernée avait soumis une nouvelle demande justifiée par l'apparition de nouvelles circonstances pouvant être considérées comme des «entraves à l'application» d'un avis d'expulsion. Dans ce genre de situation, il aurait été particulièrement contradictoire pour cette personne d'exprimer sa volonté de rentrer dans son pays et de se soumettre à l'avis d'expulsion.

La supervision, une alternative viable

L'étude a également cherché à déterminer si les juges considèrent systématiquement des solutions alternatives avant d'imposer la mise en détention. En Suède, la supervision représente l'alternative privilégiée et, selon la loi suédoise sur les étrangers, elle peut être utilisée au lieu de la détention lorsqu'elle semble être une mesure suffisante pour atteindre le but recherché. Toutefois, les ordres de détention sont bien plus nombreux que les ordres de supervision.

La loi sur les étrangers prévoit que l'application de ses dispositions ne vienne pas restreindre au-delà du strict nécessaire la liberté de chaque personne, selon ses circonstances individuelles. Elle affirme en outre qu'une évaluation devrait toujours être menée en vue de déterminer s'il est possible de recourir à la mesure la plus indulgente – c.-à-d. la supervision – plutôt qu'à la détention. Cependant, bien que le Bureau suédois de l'immigration et les tribunaux de l'immigration mentionnent souvent la supervision dans leurs décisions et résolutions en matière de détention, les données concrètes révèlent qu'il est rare qu'une évaluation individuelle soit conduite pour déterminer si la supervision pourrait servir le même objectif que la détention. Les forces de police ne font jamais référence à la supervision dans leurs décisions, ce qui semble indiquer qu'elles ne prennent même pas cette option en considération. La loi n'est donc pas appliquée comme elle le devrait.

octobre 2013

L'application régulière de la loi devrait être soumise à des critères stricts lorsqu'il s'agit de décisions concernant la privation ou la limitation de la liberté. Il ne devrait pas être simplement suffisant d'affirmer qu'il est possible, pour un motif donné, que le migrant prenne la fuite, et la détention ne devrait pas être systématiquement préférée à la supervision. Les motifs juridiques et factuels pour lesquels une autorité décide priver quelqu'un de sa liberté devraient être rigoureusement justifiés et clairement exprimés dans la décision.

Maite Zamacona Aguirre travaille pour la Croix-Rouge suédoise. www.redcross.se
 Maite.Zamacona@redcross.se Consultez *Detention Under Scrutiny: A study of the due-process for detained asylum-seekers*, mai 2012. Résumé en anglais sur <http://tinyurl.com/SRC-detention-Eng-2012>

1. Par exemple, des personnes qui ont déjà pris la fuite, fourni des informations erronées, violé une interdiction de réadmission sur le territoire ou encore déclaré leur intention de ne pas quitter le pays, etc.

Questions sur les alternatives aux programmes de détention

Stephanie J Silverman

Un programme d'alternative à la détention est généralement envisagé comme un moyen permettant aux organes gouvernementaux de suivre les non-ressortissants sans avoir à assumer l'ensemble des coûts et des violations des droits associés à la détention des migrants. En règle générale, ces programmes sont moins coûteux que la supervision formelle dans un centre de rétention des immigrés. Les personnes participant à ces programmes peuvent mieux profiter de leurs droits et de leurs libertés tout en préservant l'intérêt principal de l'État, qui souhaite que les non-ressortissants demeurent disponibles au cas où ils feraient l'objet d'un ordre d'expulsion.

Ainsi, l'assignation à résidence, associée à la surveillance électronique, à des convocations quotidiennes ou hebdomadaires et/ou à un couvre-feu, peuvent se substituer à la détention formelle.¹ Une possibilité consiste à accrocher un bracelet électronique, relié à un système de surveillance par satellite, à la cheville de la personne concernée. Bien que ce système ne puisse pas suivre les mouvements du porteur aussi précisément qu'un dispositif autoguidé, il peut toutefois permettre de déterminer si le porteur se trouve bien chez lui comme prévu. Si le bracelet porté à la cheville est visible, il peut être une source de stigmatisation sociale. Et même s'il n'est pas visible, il peut porter atteinte à son porteur sur le plan physique, en irritant la peau, et sur le plan moral, le bracelet étant associé au monde carcéral et à une éventuelle expulsion.

La surveillance dans la collectivité représente en revanche un programme beaucoup moins intrusif que la détention ou l'assignation à résidence associée à un suivi. De tels programmes reposent généralement sur certains éléments-clés tels que la fourniture de conseils juridiques compétents, une gestion de dossier plus étroite et la prise de conscience (parmi les participants au programme) des conséquences en cas de non-respect des règles. Les personnes participant aux programmes

de surveillance dans la collectivité ont le droit de vivre avec des membres de leur famille ou de leur église ou encore d'une organisation communautaire; elles peuvent être autorisées à travailler tandis que leurs enfants peuvent généralement se rendre à l'école et à des rendez-vous médicaux. Ainsi, ces programmes s'appuient sur la confiance communautaire, les liens de parenté et les réseaux confessionnels plutôt que sur des bracelets et des convocations obligatoires.

La plupart des observateurs considèrent que la fourniture de conseils juridique est essentielle pour que le taux de fuite généralement associé aux «alternatives à la détention» reste faible, puisque les personnes participant à ces programmes sont en mesure de développer une relation de confiance avec le système d'asile et d'immigration. En raison du rôle central de la fourniture de conseils juridiques compétents, il est difficile d'évaluer le rôle des autres aspects de l'assignation à résidence ou de la supervision dans la collectivité. En d'autres termes, les personnes ne prennent pas la fuite parce qu'elles se résignent à être surveillées? Ou parce que la surveillance empêche toute fuite? Ou parce qu'elles se sentent surveillées, même au sein de la collectivité? Ou parce que leur meilleure compréhension de leur situation juridique les rassure quant à l'équité du traitement de leur dossier et les incitent à poursuivre jusqu'à sa conclusion le processus entamé?

Stephanie J Silverman sj.silverman@gmail.com
 assistante postdoctorale au Centre Nathanson sur les droits humains, les crimes et la sécurité transnationaux <http://nathanson.osgoode.yorku.ca/> et coordinatrice du Detention Workshop Discussion Group, une liste de diffusion ouverte aux universitaires, praticiens et responsables des politiques qui s'intéressent aux questions relatives à la détention.

1. Crawley H «Ending the detention of children: developing an alternative approach to family returns» (Mettre fin à la détention des enfants : élaborer une approche alternative aux retours familiaux), 2011 <http://tinyurl.com/Crawley-familyreturns-2010>

La réticence des États à mettre en œuvre des alternatives à la détention

Clément de Senarclens

Les États continuent de faire preuve d'une réticence prononcée à mettre en œuvre des alternatives à la détention de migrants. La raison pourrait en être que les alternatives de ce type ignorent la fonction disciplinaire de la détention par laquelle les États forcent les personnes à coopérer.

On a assisté aux cours des dernières années à une prolifération de rapports soulignant la nécessité de n'utiliser de la détention qu'en ultime ressort et passant en revue les avantages que comportent les alternatives à la détention du point de vue des États, en termes de respect des droits fondamentaux des personnes mais aussi en termes de coûts dans la mise en œuvre des renvois. Pourquoi les États montrent-ils donc aussi peu d'intérêt pour le recours à ces alternatives à la détention, en dépit des avantages indubitables qu'elles semblent offrir? Il se pourrait que la réponse à cette question réside dans le fait que les alternatives proposées ignorent la fonction disciplinaire de la détention administrative de migrants.

Dans le contexte de l'immigration, la détention est habituellement pensée comme un moyen de faciliter le renvoi de ressortissants étrangers en situation irrégulière.¹ J'arguerais, toutefois, qu'il est nécessaire de distinguer entre deux moyens différents par lesquels les États visent cet objectif. Le premier – et le plus généralement reconnu – est celui que j'appellerais la 'fonction administrative' de la détention des migrants : un moyen exclusivement destiné à garantir la présence des individus lors de l'exécution du renvoi. Néanmoins, les États comptent à présent de plus en plus sur une seconde fonction de la détention des migrants, qui consiste à employer la détention comme un instrument de contrainte visant à forcer les personnes à collaborer en vue de leur propre renvoi : et que je qualifierais de 'fonction disciplinaire' de la détention administrative.

L'évolution d'une fonction administrative vers celle disciplinaire de la détention est particulièrement évidente dans le cas de la Suisse. La loi suisse de 1986 sur le séjour des étrangers prévoit une 'détention en vue du renvoi' pour une durée maximale de 30 jours, lorsqu'une décision de renvoi est exécutoire et qu'existent de fortes présomptions que l'individu cherchera à se soustraire à celle-ci. Toutefois, en 1995, le droit des étrangers est modifié afin d'introduire de nouveaux motifs de détention liés à l'absence de coopération (refus de décliner son identité, de se rendre à des convocations sans motif valable, etc.). Il devient dès lors possible d'ordonner une

détention non pas uniquement après qu'une décision de renvoi exécutoire soit entrée en force, mais après une décision de première instance, et même lorsqu'une procédure d'asile est toujours en cours. La durée maximale de détention passe alors de 30 jours à une année. Ces changements suggèrent que la détention n'est dès lors plus seulement conçue comme un moyen de prévenir la disparition des individus lorsque leur renvoi est possible, mais également comme un instrument visant à contraindre certains ressortissants étrangers, ne pouvant pas être directement renvoyés, à coopérer sous la menace d'une longue période de détention.

Cette fonction disciplinaire de la détention sera explicitement affichée dans la nouvelle loi sur les étrangers de 2005, où est introduit un nouvel article intitulé 'détention pour insoumission' visant spécifiquement l'absence de collaboration. La détention peut alors être ordonnée au motif que le renvoi ne peut être exécuté en raison du comportement de la personne – et la durée maximale de détention est à nouveau prolongée, cette fois à 24 mois.² Cette augmentation de la durée maximale de détention a été explicitement justifiée devant le Parlement par son efficacité à forcer les individus même les plus récalcitrants à se soumettre aux injonctions des autorités.

Particularité suisse ou tendance européenne?

Plusieurs points amènent à considérer que la fonction disciplinaire de la détention administrative d'étrangers n'est pas uniquement une particularité du droit suisse, mais qu'elle se retrouve bel et bien au niveau européen. Le premier point est lié au fait qu'en tant que signataire de la Convention Européenne des droits de l'homme (CEDH) et membre de l'espace Schengen, la Suisse ne pourrait tout simplement pas afficher de manière aussi explicite un objectif incompatible avec le cadre légal européen. Plusieurs arrêts rendus par le Tribunal fédéral suisse affirmant la compatibilité de la 'détention pour insoumission' avec la CEDH, démontrent en effet que le Tribunal considère l'usage de la détention administrative d'étrangers selon une fonction disciplinaire comme étant en conformité avec le droit européen.

octobre 2013

Le second point est lié à l'interprétation générale que la Cour européenne des droits de l'homme elle-même donne de l'article 5.1 (f) de la CEDH. Le sous-paragraphe f) du premier alinéa stipule que nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans le cas de la détention d'une personne « contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours ». Certains commentateurs juridiques en ont conclu que le recours à la détention des migrants devait être limité à sa 'fonction administrative'.³ En 1999 toutefois, dans le cas *Chahal* contre GB, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt affirmant que : « cette disposition [article 5.1(f)] n'exige pas que la détention d'une personne contre laquelle une procédure d'expulsion est en cours soit considérée comme raisonnablement nécessaire, par exemple pour l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir [...] ». ⁴ En affirmant explicitement qu'il n'est pas nécessaire de limiter la détention des migrants à sa fonction administrative (garantir la présence lors du renvoi), sans pour autant délimiter les autres cas où elle peut légitimement être utilisée, la Cour a ouvert la possibilité de son utilisation à des fins disciplinaires.

Troisièmement, c'est dans la Directive retour de l'UE de 2008⁵ que l'on retrouve la confirmation la plus explicite de l'usage de la détention selon une logique disciplinaire. L'article 15.1 (b), combiné à l'article 15.5, mentionne que la détention peut être ordonnée pour une durée de six mois dans les cas où l'individu concerné ferait obstruction au processus de renvoi. L'article 15.6 (a), par ailleurs, spécifie qu'au cas où la personne concernée manquerait à son devoir de coopération la détention pourra être prolongée de 12 mois supplémentaires. En d'autres termes, tant les motifs de détention que la durée maximale de la période de détention que prévoit la Directive retour corroborent, comme dans le cas de la législation suisse, l'utilisation de la détention selon une logique disciplinaire.

Dialogue et non pas coercition

Admettre que la détention administrative est bien employée selon une fonction disciplinaire, amène à comprendre l'une des raisons fondamentales du manque d'intérêt de la part des gouvernements pour la mise en œuvre de solutions alternatives. Toutes les mesures alternatives à la détention en vue de renvoi ne visent en effet qu'à garantir, par des moyens moins contraignants et coûteux, la présence de la personne lors de l'exécution de la décision de renvoi. Ces mesures apparaissent donc comme des substituts à la fonction administrative de la détention. Du fait de leur caractère peu contraignantes, ces alternatives ne permettraient toutefois pas de remplir la fonction disciplinaire du renvoi. Or, selon

les tenants de l'approche disciplinaire ce serait l'usage de la contrainte ou la menace de celle-ci qui seule permettrait de garantir une mise en œuvre effective du renvoi. La prévalence de l'approche disciplinaire dans l'utilisation de la détention permettrait donc, selon cette lecture, d'expliquer la réticence des États à adopter des alternatives.

L'objectif de cet article n'est toutefois pas de rejeter toutes les alternatives à la détention comme étant inefficace, mais bien au contraire de questionner la logique disciplinaire sur laquelle semble reposer aujourd'hui toute la politique de renvoi des États. Une telle approche devrait être remise en question, non seulement du point de vue de sa conformité au droit international, mais également de son effet supposé sur la facilitation de l'exécution des décisions de renvoi. De nombreuses études remettent en question l'efficacité de l'usage de la contrainte comme moyen d'inciter les personnes à se conformer aux ordres des autorités. Contrairement aux présupposés actuels des gouvernements qui se tournent toujours plus vers la répression et la contrainte, c'est la mise en place d'une politique transparente et respectueuse de la dignité des individus qui apparaît en réalité comme apte à inciter les personnes à se conformer aux décisions rendues à leur égard.

Initier un débat ouvert sur la détention administrative permettrait aux gouvernements de fonder leur politique non pas sur des présupposés infondés et moralement discutables, mais bien au contraire sur les résultats de recherches empiriques. Dans cette optique, le rôle des organisations de défense des droits humains consisterait à plaider pour une politique de retour fondée sur le dialogue et l'accompagnement des personnes forcées de quitter le territoire, plutôt que sur la seule répression. Il en serait dans l'intérêt non seulement des personnes concernées, mais aussi des États souhaitant trouver des solutions efficaces aux difficultés liées à l'exécution des renvois.

Clément de Senarclens est Docteur au Centre de droit des migrations, Université de Neuchâtel. www2.unine.ch/ius-migration clement.desenarclens@unine.ch

1. Je me limite ici à la question de la détention en vue du renvoi et exclu, dans le cadre de cette analyse, la question de la détention visant à prévenir l'entrée illégale d'étrangers.

2. Cette durée sera réduite deux ans plus tard à 18 mois suite à la transposition de la Directive retour (Directive 2008/115/EC) dans le droit national.

3. Voir notamment: Noll, Gregor (1999). «Rejected Asylum Seekers: The Problems of the Return.» *International Migration*, 37(1): 281. <http://tinyurl.com/IM-Noll-1999>

4. Affaire *Chahal* c. Royaume Uni du 15 novembre 1996, Requête n° 70/1995/576/662, paragraphe 112.

5. <http://tinyurl.com/Return-Directive-2008>

Plus considéré comme un enfant: du Royaume-Uni à l'Afghanistan

Catherine Gladwell

De jeunes Afghans forcés de retourner à Kaboul après avoir passé leurs années de développement au Royaume-Uni (RU) sont confrontés à des risques particuliers et manquent de tout soutien adapté à leur retour.

Muhibullah est arrivé au RU à 15 ans en tant qu'enfant non accompagné demandeur d'asile. Sa famille l'avait envoyé au RU lorsqu'il avait à peine 13 ans dans l'espoir qu'il serait capable de se forger un meilleur avenir loin du conflit et de la pauvreté en Afghanistan.¹ Après un voyage de 18 mois, il est arrivé au RU, il s'y est fait des amis et a commencé à se construire un avenir. Mais lorsqu'il a atteint 18 ans, Muhibullah a appris qu'il ne serait pas autorisé à rester, et il a été renvoyé de force en Afghanistan.

À son arrivée à Kaboul, Muhibullah a pris contact avec l'un des employés de notre équipe qui l'avait aidé au RU, en lui envoyant un texto lui disant : « Je suis à Kaboul. Je ne sais pas où aller. Quels sont les gens comme vous, ici ? Pouvez-vous encore m'aider ? ». C'est ainsi qu'ont débuté les recherches de Refugee Support Network pour savoir ce qui se passe une fois que des jeunes qui ont passé leurs années de développement dans le système britannique en tant qu'enfants demandeurs d'asile non accompagnés, sont renvoyés de force dans leur pays d'origine.²

En 2012, 1 168 mineurs non accompagnés ont déposé une demande d'asile au RU, et l'Afghanistan était leur pays d'origine le plus courant. En vertu tant du droit international que national, il est interdit au RU de renvoyer des enfants dans leur pays d'origine à moins qu'il n'existe des institutions de réception adéquates auxquelles les confier. Le Comité des droits de l'enfant a déclaré qu'un enfant ne devrait pas être renvoyé dans son pays d'origine s'il existe un risque 'raisonnable' qu'un tel retour puisse entraîner la violation des droits humains fondamentaux de cet enfant.

Il est possible d'accorder à des mineurs une autorisation discrétionnaire de rester (ADR) pendant trois ans, ou jusqu'à ce qu'ils atteignent 17 ans et demi, selon ce qui représente la période la plus courte. Lorsque leur ADR arrive à expiration, les mineurs ont le droit de déposer une demande d'extension de leur autorisation de rester, mais peu de ces demandes sont acceptées ce qui signifie qu'une écrasante majorité de mineurs concernés se trouvent confrontés à la possibilité d'être placés

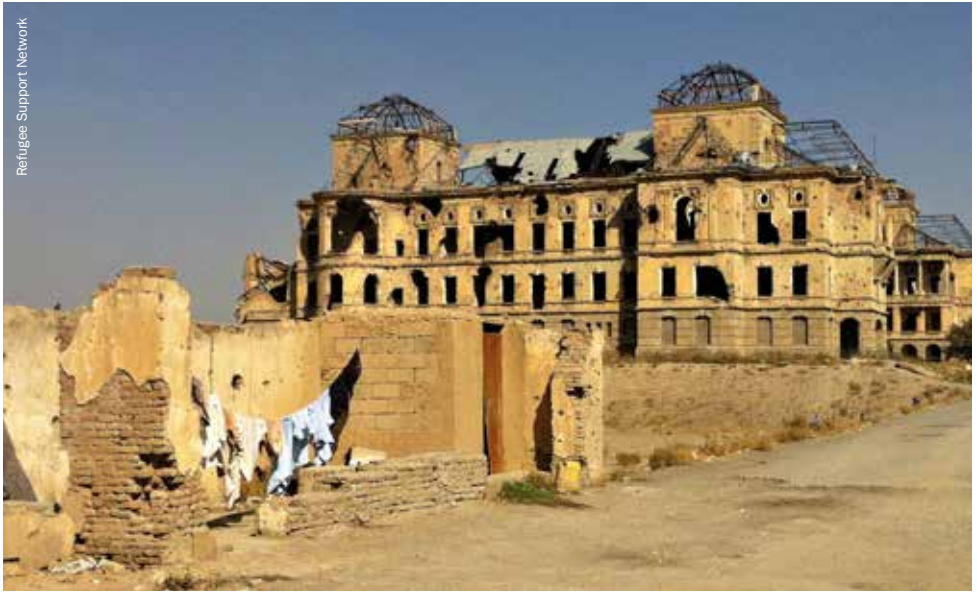
en détention ou d'être renvoyés de force dans leur pays d'origine lorsqu'ils atteignent 18 ans, et qu'ils ne sont plus considérés comme des enfants.

Au cours des 18 derniers mois, nous avons suivi des jeunes renvoyés à Kaboul contre leur gré, nous avons interrogé des professionnels qui travaillent avec des jeunes de retour à Kaboul, et nous avons apporté un soutien à des jeunes vivant au RU qui risquent d'être renvoyés de force en Afghanistan. Ces recherches ont mis en évidence une série de difficultés principales auxquelles ces jeunes renvoyés de force doivent faire face, à savoir :

Difficultés de rétablir des liens avec les réseaux familiaux : Tous les jeunes suivis sont retournés en Afghanistan avec des dettes. Leurs familles avaient payé en moyenne 10 000\$ par jeune à des passeurs, et ils mentionnaient leurs craintes à l'idée de devoir rentrer les mains vides ainsi que la honte de ne pas être en mesure de rembourser leurs dettes. Un professionnel afghan nous a expliqué : « Je connais un jeune garçon afghan qui est arrivé au RU en tant que mineur et qui a été renvoyé. Avant son départ, son père avait vendu la maison familiale pour qu'il puisse partir, et maintenant il revient sans rien. Il est important de comprendre comment cela fonctionne en Afghanistan. Dans mon pays si un père possède une maison et qu'il meurt, elle est partagée entre ses fils. Mais si ce père vend sa maison juste pour permettre à ce seul fils d'aller à Londres, les autres frères et sœurs sont coincés dans l'attente d'un retour d'argent pour pouvoir se marier, etc., et si ce fils revient sans rien, ils sont tous extrêmement mécontents parce qu'il n'a rien fait pour sa famille ».

L'impact psychologique de l'insécurité et de la pauvreté en Afghanistan : les conditions d'insécurité généralisée et de pauvreté extrême qui prévalent en Afghanistan sont bien documentées, mais il existe toutefois moins de recherches sur l'impact que peut avoir un retour dans ces conditions sur quelqu'un qui a grandi au sein d'une société paisible et aisée. Les garçons que nous avons suivis présentaient tous des signes d'anxiété et de

octobre 2013



Refugee Support Network

dépression. L'un des garçons souffrait d'attaques de panique et un autre menaçait de se suicider.

Manque de possibilités d'éducation et d'emploi :

Les jeunes demandeurs d'asile se trouvant au RU parlent souvent de l'éducation comme de l'une des choses les plus positives et importantes dans leur vie, et ils s'inquiètent du manque d'opportunités pour poursuivre leur éducation et trouver un emploi s'ils sont forcés de retourner en Afghanistan. Dans un contexte où le chômage est élevé et les possibilités rares, les jeunes de retour sont confrontés à des problèmes spécifiques supplémentaires : ils n'ont pas de dossiers scolaires adéquats et leur niveau d'alphabétisation en dari ou pashto est faible. Un professionnel afghan explique : « [Les garçons] reviennent en parlant plus ou moins l'anglais (souvent un anglais plutôt élémentaire truffé d'argot) mais sans écrire correctement le dari ou le pashto – alors, comment peuvent-ils s'imaginer trouver un bon travail ? ».

'Occidentalisation' des jeunes de retour – réelle et

perçue : Un quart des garçons que nous avons suivis ont été maltraités ou ont rencontré des difficultés parce qu'ils étaient considérés comme des 'étrangers occidentalisés'. Certains ont été attaqués parce que le simple fait de revenir d'Europe devait impliquer qu'ils avaient de l'argent. L'un des garçons a été kidnappé et gardé en otage jusqu'à ce que sa famille vende d'autres terrains supplémentaires pour payer

sa libération. Plusieurs garçons ont rencontré des problèmes parce qu'ils étaient perçus comme ayant une pratique de l'Islam trop relâchée.

Kabul

Nouvelle tentative de migration: Plus de la moitié des jeunes ont tenté de quitter le pays à nouveau, souvent en utilisant des moyens encore plus risqués, et certains d'entre eux avaient réussi à atteindre la Grèce ou la Turquie avant d'être à nouveau forcés de rentrer en Afghanistan.

Toutes ces difficultés semblent être exacerbées par deux questions sous-jacentes. Premièrement, au RU les mineurs non accompagnés sont considérés comme des enfants dont il faut prendre soin un jour, et comme des demandeurs d'asile rejetés avec des droits extrêmement limités le lendemain. Cette transition abrupte a un impact négatif sur la santé mentale des jeunes et les laisse dépourvus de soutien au cours de l'une des étapes les plus incertaines et effrayantes de leur périple migratoire. Deuxièmement, il semble de plus en plus évident qu'il n'existe pas suffisamment de liens fonctionnels entre le secteur britannique de soutien aux réfugiés et aux demandeurs d'asile et le secteur du développement international. Cela signifie que la majorité des employés avec lesquels les jeunes de retour restent en contact au RU connaissent très mal le contexte dans lequel les jeunes se trouvent plongés, et qu'ils n'ont aucune idée des organisations qui pourraient les aider. En conséquence, les jeunes renvoyés de force dans leur pays ne peuvent compter

que sur un soutien très limité lorsqu'ils ont quitté le RU, et ils se retrouvent largement livrés à eux-mêmes.

En réponse à ces problèmes, et face aux demandes continues émanant de jeunes de retour à Kaboul, nous avons lancé en février 2013 un nouveau programme, Youth on the Move³ (Jeunes en mouvement). Nous nous appuyons sur l'expérience de nos employés à la fois dans le domaine du développement et de l'urgence internationale et dans les secteurs du soutien aux réfugiés pour éviter aux jeunes confrontés à l'expulsion d'être livrés à eux-mêmes sans aucune aide. Nous nous efforçons de les aider à explorer tous les moyens possibles non seulement pour qu'ils puissent rester au RU mais aussi pour qu'ils puissent se constituer des filets de sécurité dans l'éventualité d'un retour forcé.

Nous reconnaissons également la nécessité de réunir des informations plus fiables sur ce qui arrive aux jeunes qui sont renvoyés de force. Au cours des années à venir, nous nous engageons à documenter de manière véridique et nuancée ce qui advient de tous les jeunes avec lesquels nous

travaillons, y compris en examinant dans quelles mesure ces jeunes tentent de migrer à nouveau. Nous espérons que ces informations contribueront à créer un ensemble de plus en plus rigoureux de preuves permettant une meilleure compréhension collective des risques et des possibilités qui attendent réellement les jeunes lorsqu'ils sont renvoyés chez eux, et d'aider de cette manière à informer la prise des décisions et la détermination de l'intérêt supérieur des jeunes qui demandent une extension de leur autorisation discrétionnaire de rester une fois qu'ils sont âgés de 17 ans et demi.

Catherine Gladwell est Directrice du Refugee Support Network www.refugeesupportnetwork.org et également consultante spécialiste de l'éducation d'urgence et de la migration forcée à Jigsaw Consult. cgladwell@refugeesupportnetwork.org

1. Il s'agit d'un nom d'emprunt.
2. Voir : Catherine Gladwell et Hannah Elwyn 'Broken Futures: Young Afghans in the UK and on return to their country of origin' <http://tinyurl.com/RSN-Broken-Futures-2012>
3. www.refugeesupportnetwork.org/content/youth-on-the-move

Les carences de l'assistance aux jeunes afghans de retour

Nassim Majidi

Depuis 2008, le gouvernement britannique renvoie des jeunes Afghans en Afghanistan à travers son Fonds pour le retour et la réintégration (Return and Reintegration Fund). Cela dit, des entretiens avec 50 jeunes de retour qui ont été interrogés en 2008 et à nouveau en 2011¹ ont mis en lumière un manque de compréhension des antécédents de ces jeunes et du contexte de leur vie en Afghanistan ainsi que des traumatismes économiques et psychosociaux dus à leur retour.

Le fait de ne pas avoir réussi à intégrer le profil socio-économique des jeunes et leur expérience du retour (forcé ou volontaire) à la conception du programme et à sa planification a entraîné un taux élevé d'abandon et a réduit l'impact de l'assistance qui leur a été fournie.

Plus spécifiquement, les programmes d'assistance se préoccupaient exclusivement de l'aspect matériel de la vie des jeunes. Les bénéficiaires avaient la possibilité de s'inscrire à un programme de formation en vue d'obtenir un diplôme à une formation professionnelle ou à un projet de création d'entreprise. L'enquête a montré que dans la plupart des cas, la durée limitée des cours de formation professionnelle ne permettait pas une réelle acquisition ou amélioration des compétences, et de ce fait ne menait pas à un emploi salarié. 16% des jeunes interrogés avaient choisi l'option d'obtenir un diplôme, mais n'ont

pas été en mesure de continuer à financer eux-mêmes les cours après la période initiale de six mois. Finalement, en ce qui concerne la création d'emploi, celle-ci s'est soldée par un échec dans 40% des cas au bout de six mois.

Sur les jeunes rentrés de force et interrogés en 2008, seulement un tiers se trouvait toujours en Afghanistan en 2011. Les autres avaient quitté le pays, certains dans l'année et d'autres dans les deux à trois ans qui ont suivi leur retour. Le programme de réintégration n'a pas empêché le cycle récurrent de la dette et de la migration de se répéter; au mieux, il n'a fait que le retarder.

Recommandations²

- Réduire l'écart de qualifications au retour en fournissant un salaire accompagné d'une allocation pour le transport, la nourriture et le logement pendant une année de manière à permettre une formation d'au moins un an.
- Augmenter le niveau de contrôle et de suivi des formations fournies pour veiller à ce que les programmes remplissent les objectifs fixés en termes de formation et d'éducation; et aller au-delà d'un soutien financier à court terme. Cela exigerait d'investir du temps pour chercher à comprendre les compétences, les niveaux d'éducation et les intérêts

octobre 2013

professionnels des jeunes de retour de manière à établir des liens avec la demande du marché local et de prévoir des interventions adaptées répondant spécifiquement à leurs besoins.

■ Créer un réseau informel qui leur permette de partager leurs expériences et leurs difficultés du retour. L'opportunité d'établir des réseaux de ce type entre jeunes pourrait leur apporter cette solidarité et les informations et contacts locaux qui leur manquent au retour.

Nassim Majidi nassim.majidi@samuelhall.org est doctorante à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, France, et elle dirige Samuel Hall Consulting, une compagnie de recherche et de conseil installée à Kaboul www.samuelhall.org.

1. Majidi, N 'Understanding the Return and Reintegration Process of Afghan returnees from the UK' Disponible en anglais sur <http://tinyurl.com/Majidi-2009>
2. Samuel Hall (2013 à paraître, en anglais), *Urban displaced youth in Kabul*, une étude représentative auprès de 2000 jeunes de retour à Kaboul

Programmes de retour volontaire assisté

Anne Koch

Au cours des dernières années, les programmes de 'retour volontaire assisté' (RVA) ou de 'retour volontaire assisté et de réintégration'(RVAR) se sont répandus dans l'ensemble de l'Europe et du monde industrialisé – et sont passés de cinq programmes en 1995 à trente-cinq en 2011.

Ces programmes dont la majorité sont administrés par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), ont pour objet de faciliter le retour des demandeurs d'asile qui ont été rejetés (et également dans certains pays, celui de migrants en situation irrégulière) dans leur pays d'origine. Ils offrent habituellement des billets de retour et des allocations financières, et dans certains cas une assistance à la réintégration est également mise à disposition après le retour ; ils impliquent également une interdiction temporaire de réadmission. Des programmes de ce type permettent un 'retour en bon ordre' des migrants indésirables dans la mesure où ils évitent le recours pur et simple à la coercition.

Alors même qu'il semble tout à fait clair que le RVA soit préférable à l'expulsion, tant les ONG que les universitaires ont par le passé critiqué ces programmes parce qu'ils ont une étiquette trompeuse et que le caractère volontaire du retour ne correspond pas du tout à la réalité. L'OIM reconnaît que pour de nombreuses personnes l'unique alternative au retour volontaire assisté risque d'être le retour forcé – et certains gouvernements admettent ouvertement que la menace d'expulsion est utilisée en vue d'augmenter la participation à ces programmes de RVA.

Le Royaume-Uni a pour la première fois mis en place un programme de RVA en 1999. C'est au département des retours de l'agence britannique de l'immigration (Returns Department of the UK Border Agency's Immigration Enforcement unit) qu'incombe la responsabilité de déterminer si un renvoi sera 'forcé' ou 'volontaire' – et ces deux moyens

sont utilisés pour augmenter le nombre global des retours annuels. Même si c'est un autre acteur (dans l'actualité l'ONG Refugee Action) qui met en œuvre les programmes de RVA, la supervision de ces deux types de retour dépend d'une seule institution.

Lorsqu'on compare les programmes de retour volontaire dans différents pays en Europe et dans le monde, il devient apparent que le choix effectué par le Royaume-Uni en termes de conception institutionnelle, est bien le reflet d'une évolution plus généralisée. Alors que dans les pays qui ont initié les programmes de RVA pendant les années 1970 et 1980 (l'Allemagne et la Belgique, par exemple), les retours volontaires assistés et les retours forcés sont administrés par des départements gouvernementaux séparés, les pays qui ont adopté des programmes similaires plus récemment (le Canada, l'Australie et la plupart des pays d'Europe de l'Est, par exemple) tendent à suivre l'exemple du Royaume-Uni, et confient la responsabilité de superviser ces deux modes de retour à la même instance nationale.

Le retour volontaire assisté peut s'avérer une option bienvenue pour des migrants qui souhaitent retourner chez eux, mais lorsque des retours 'forcés' et 'volontaires' sont poursuivis de manière conjointe, la notion volontaire n'est plus garantie. Il s'ensuit que la seule manière de protéger le RVA contre ce problème, et de lui donner une chance de réaliser son potentiel positif, consisterait à le maintenir institutionnellement séparé du retour forcé. Les gouvernements qui ont la volonté de protéger les personnes vulnérables contre les retours forcés devraient garder cet élément en tête lorsqu'ils décident de mettre en places des programmes de retour volontaire assisté.

Anne Koch koch@transnationalstudies.eu est Doctorante à la Graduate School for Transnational Studies de Berlin.

Expulsion des Soudanais du Sud hors d'Israël

Laurie Lijnders

La campagne agressive d'arrestation et d'expulsion de demandeurs d'asile Soudanais menée par Israël contrevient au principe de non-refoulement et aux normes internationales relatives à un retour volontaire et digne.

Le 17 juin 2012, un avion transportant plus de 120 ressortissants du Soudan du Sud a quitté Tel-Aviv pour Juba, la capitale du nouvel état du Soudan du Sud. Il s'agissait du premier vol de ce que le gouvernement israélien a appelé 'l'opération retour à la maison'. Au cours des mois qui ont suivi, six autres vols supplémentaires allaient servir à renvoyer à Juba un total de 1 038 Soudanais du Sud.¹

Israël considère le Soudan comme un État hostile. À leur arrivée en Israël, tous les ressortissants soudanais, y compris ceux du Soudan du Sud, ont été qualifiés de ressortissants d'un pays hostile jusqu'à ce que le Soudan du Sud devienne un État indépendant. Toutefois, depuis juin 2012, tous les individus quelle que soit la partie du Soudan dont ils provenaient tombaient dans le cadre de la politique de 'non-expulsion', qui leur a permis de résider temporairement en Israël. Leur résidence était légale mais leurs demandes d'asile n'ont pas été examinées conformément à la Convention de 1951 à laquelle Israël est signataire. C'est ainsi que même si de nombreux Soudanais du Sud arrivent en Israël détenaient une carte d'enregistrement en tant que réfugiés délivrée par le HCR en Egypte, ils n'ont pas été reconnus comme réfugiés par Israël et leur besoin de protection en vertu de la Convention n'a jamais été officiellement reconnu.

En janvier 2012, l'Autorité chargée de la population, de l'immigration et des frontières (Population, Immigration and Border Authority - PIBA) a publié 'Un appel à la population du Soudan du Sud' indiquant que « [M]aintenant que le Soudan du Sud est devenu un État indépendant, il est temps pour vous de retourner dans votre patrie. [...] L'État d'Israël s'engage à aider ceux qui souhaitent retourner volontairement dans un avenir proche ». Les candidats au retour volontaire recevraient chacun un montant forfaitaire de 1 000 Euros, alors que ceux qui ne quitteraient pas Israël volontairement d'ici au 31 mars 2012 seraient arrêtés et expulsés.² Il était également annoncé que les employeurs israéliens des Soudanais du Sud risquaient des sanctions pénales ; ce qui a entraîné pour beaucoup un licenciement immédiat qui a eu pour effet de laisser les communautés de Soudanais du Sud de Eilat et Arad pratiquement

entièrement sans emploi et dans l'incapacité de payer leurs loyers et leurs factures de services.

Les ressortissants du Soudan du Sud ont eu trois choix. Ils pouvaient déposer une demande d'asile mais sans aucune chance réelle de voir leur demande examinée ; ils pouvaient s'enregistrer en tant que 'candidats au retour volontaire' ; ou ils pouvaient s'exposer à être détenus. Ceux d'entre eux déjà détenus, pouvaient soit s'enregistrer comme 'candidats au retour volontaire' ou rester en détention. Chacun de ces 'choix' constituait un défi à la notion-même de retour volontaire. Les ressortissants du Soudan du Sud ont perdu leur statut en Israël ; ils ont également perdu leurs emplois et ils n'ont plus été en mesure de trouver un emploi de substitution. L'incertitude et la peur de la détention en ont poussé de nombreux à accepter le 'retour volontaire'.

Arrestation et détention

Seulement deux jours après l'annonce du 7 juin 2012 en vertu de laquelle les ressortissants du Soudan du Sud disposaient d'une semaine pour s'enregistrer en vue d'un retour volontaire, la police de l'immigration a arrêté onze Soudanais du Sud et un Soudanais du Nord sur le chemin de leur travail dans la zone d'Eilat. Le jour suivant, 105 Soudanais du Sud, dont la majorité vivait à Eilat, ont été arrêtés. Le troisième jour la PIBA a arrêté 73 demandeurs d'asile africains – pas tous Soudanais du Sud – à Tel-Aviv, Eilat et dans d'autres villes. Au cours des trois semaines qui ont suivi, de nombreux Soudanais du Sud ont été arrêtés et placés en détention.

Des familles ont été séparées, les femmes et les enfants ont été détenus à Saharonim et Ketsiot et les hommes à Givon, une prison de haute sécurité comportant une section à l'intention des demandeurs d'asile. Il n'y avait aucune certitude pour les membres d'une même famille d'être placés à bord du même vol pour quitter le pays. Deux mères ont protesté parce que leurs fils, tous deux mineurs, avaient été arrêtés et placés en détention séparément du reste de la famille. Même ceux qui s'étaient enregistrés comme candidats au retour volontaire avant d'être arrêtés n'ont pas échappé à la détention : quelques ont eu 'la chance' d'être escortés chez eux par des

octobre 2013

fonctionnaires de la PIBA avec suffisamment de temps pour préparer leurs bagages, ce qui n'a pas été le cas de la majorité qui n'a même pas eu le temps de rassembler ses effets personnels. Une fois détenus, ils n'ont plus eu la possibilité de retirer leur argent de leurs comptes en banque ou de les clôturer, et ils n'ont pas été en mesure non plus de récupérer leurs derniers salaires et leurs allocations auprès d'employeurs pour lesquels certains d'entre eux avaient travaillé pendant des années.

L'expulsion 'volontaire' des ressortissants du Soudan faisait partie d'une politique plus générale de dissuasion et d'expulsion. En août 2012, un mois après que le septième avion ait décollé transportant des Soudanais du Sud hors d'Israël, le Ministre de l'intérieur Eli Yishai annonçait qu'à partir du 15 octobre 2012 serait initiée une campagne d'arrestation en masse des Soudanais du Nord se trouvant en Israël.

Dans les mois qui ont suivi ces expulsions, des rapports ont été publiés émanant de Soudanais du Sud récemment retournés affirmant qu'un certain nombre de personnes étaient mortes peu de temps après leur retour au Sud Soudan ; des expulsés Soudanais auraient été détenus à leur retour et leurs biens confisqués. Il est difficile de confirmer de tels rapports mais leur persistance et leur fréquence semblent suggérer la nécessité d'une enquête plus approfondie sur la situation de ces personnes. Au cours de la première moitié de 2013, les politiques d'Israël de 'retour volontaire' et de détention ont suscité de plus en plus de critiques. En février 2013, le HCR a demandé à l'État d'Israël des explications concernant cette politique d'expulsion en infraction avec le principe de non-refoulement. La réponse du gouvernement est venue sous la forme d'une nouvelle 'Procédure de retour volontaire' ciblant cette fois des Érythréens, dans le cadre de laquelle en juillet 2013, quatorze Érythréens ont été renvoyés en Érythrée après avoir accepté – sous la pression – un retour volontaire suite à une mise en détention. Il n'est pas possible de considérer des retours comme volontaires s'ils ont lieu suite à une arrestation et que la personne n'a aucune possibilité de se prévaloir d'une politique d'asile juste. Des pratiques de ce type ne devraient pas être appliquées dans le cas de pays comme l'Érythrée ou le Soudan, où les personnes de retour courent de graves risques

de persécution, sans s'enquérir au préalable si la situation dans l'État nouvellement indépendant du Soudan du Sud leur permet réellement un retour en toute sécurité. Le climat politique actuel semble suggérer que ce sont des intérêts domestiques qui motivent les priorités politiques



Des militants israéliens font barrage devant un bus emmenant des réfugiés sud-soudanais à l'aéroport Ben Gourion pour être expulsés vers le Soudan du Sud.

du jour en ce qui concerne les demandeurs d'asile plutôt que le respect des normes internationales.

Laurie Lijnders laurielijnders@gmail.com est anthropologue et milite pour la défense des droits des réfugiés.³

1. Les ONG et les organismes gouvernementaux estimaient qu'il y avait en Israël entre 700 à 3 000 Soudanais du Sud. Selon les représentants de la communauté soudanaise du sud ce chiffre était plutôt d'environ 1100.

2. De nombreuses procédures d'appel ont été déposées mais au final, le 7 juin 2012 la Cour a statué en faveur de la politique, et les Soudanais du Sud ont eu une semaine pour s'enregistrer comme candidats au retour volontaire.

3. Cette étude s'appuie sur un travail de l'African Refugee Development Center www.ardc-israel.org et de la Hotline for Migrant Workers www.hotline.org.il à Tel-Aviv, et sur des entretiens menés avec des ressortissants du Soudan du Sud, des avocats et des défenseurs des droits de l'homme en Israël ainsi que des personnes de retour au Soudan du Sud. L'intégralité du rapport est disponible en ligne sur www.ardc-israel.org/sites/default/files/do_not_send_us.pdf Financée par l'UE et l'ambassade des Pays Bas en Israël. Les recherches ont été menées grâce à la contribution de Yael Aberdam, Sigal Rozen, Asaf Weitzten et Hadas Yaron-Mesgena et à l'assistance de Marie Kienast, Anna Maslyanskaya, Ben Wilson et David Jacobus.

Le suivi après l'expulsion: pourquoi, comment et par qui?

Leana Podeszfa et Friederike Vetter

Le suivi des demandeurs d'asile déboutés après leur expulsion est crucial pour assurer efficacement leur protection.

Une étude de la Commission européenne sur plusieurs pays membres de l'UE révèle que la majorité d'entre eux assurent le suivi des personnes au cours des phases précédant leur expulsion, mais seuls 13% poursuivent ce suivi après que l'expulsion a eu lieu.¹ Le suivi post-expulsion peut toutefois garantir la protection des personnes et révéler les faiblesses des systèmes d'asile nationaux. Dans l'étude Safe Return menée en 2008 par la Commission indépendante pour l'asile (Independent Asylum Commission, IAC), l'Agence britannique de protection des frontières (United Kingdom Border Agency, UKBA) affirmait: «Nous ne suivons pas les retours individuels de manière volontariste ou régulière après leur expulsion: nous estimons que le meilleur moyen d'éviter tout mauvais traitement, c'est de faire attention à ne pas rapatrier les personnes qui sont véritablement en danger, et non pas de les suivre après leur retour.» Pourtant, les recherches indiquent qu'un quart des décisions de refus d'asile sont cassées en appel.²

Le suivi après expulsion permettrait d'identifier les situations dans lesquelles les demandeurs d'asile ont été déboutés et expulsés alors que leur crainte de persécution était bien fondée. De plus, les avocats pourraient s'appuyer stratégiquement sur les rapports concernant les violations des droits humains après l'expulsion afin de créer des précédents juridiques, tandis que les militants et les organisations pourraient s'y référer pour demander une amélioration des procédures d'asile. Mais surtout, les organisations des pays récepteurs qui suivent les demandeurs après leur arrivée seraient plus à même de proposer leur assistance et, peut-être, de sauver des vies.

Selon les recommandations de l'étude de l'UE, les personnes chargées du suivi devraient:

- observer les interactions entre les fonctionnaires et les rapatriés
- être autorisés à communiquer avec les expulsés
- vérifier les conditions de détention dans les centres d'attente
- vérifier les dossiers des rapatriés
- rendre compte de leurs conclusions et mettre en lumière tout mauvais traitement.

61% des États membres observés pendant cette étude avaient un système en place ou envisageaient d'en mettre un en place, et la plupart de ces systèmes «contenaient des éléments qui correspondent plutôt bien aux normes [aux recommandations énumérées ci-dessus].»

Toutefois, en l'absence de mécanisme de suivi systématique par l'État après l'expulsion, ce sont les organisations de la société civile qui endossent cette responsabilité, aussi bien dans les pays émettant l'ordre d'expulsion que dans le pays de retour. Le Groupe de l'École d'études orientales et africaines de soutien aux détenus, fondé en 2006, compte parmi ces organisations. Ses membres rendent visite aux détenus, leur apportent un soutien et militent pour que cesse la mise en détention des immigrants.³ L'exemple d'un client expulsé par charter du Royaume-Uni vers l'Asie illustre comment ils travaillent pour préserver le contact avec les demandeurs d'asile expulsés. Ce client, qui appartenait à une minorité religieuse, avait été victime de plusieurs attaques dans son pays d'origine. Sa demande d'asile au Royaume-Uni avait été déboutée. Comme il était en détention et sans représentation juridique lors de son appel, il n'avait pas pu fournir de documents ni de preuves corroborant sa situation. Ce client avait donc été expulsé, sa demande d'asile n'ayant pas abouti. Une fois de retour dans son pays d'origine, il a de nouveau été attaqué et commencé à vivre dans la crainte que sa famille soit elle aussi victime d'attaques. Il a donc été forcé une fois encore de quitter son pays.

Dans cet exemple, le Groupe de soutien aux détenus avait été capable de rester en contact avec la personne expulsée, mais ce n'est pas toujours le cas. Comme l'explique son porte-parole, préserver le contact peut se révéler difficile: «Les téléphones [des expulsés] avaient été confisqués pendant leur détention ou les expulsés n'avaient plus de crédit ou d'argent pour téléphoner une fois rentrés dans leur pays. Nombre d'entre eux n'étaient pas correctement préparés pour leur expulsion puisqu'ils n'envisageaient pas que cela puisse se produire. Les bouts de papiers sur lesquels on note des numéros de téléphone ou des adresses e-mail finissent toujours par se perdre, si bien que nous n'entendons plus jamais parler d'eux et que nous n'avons aucun moyen de rétablir le contact.»

octobre 2013

Catherine Ramos de Justice First s'est rendue en République démocratique du Congo pour observer ce qu'il arrivait aux demandeurs d'asile qui avaient été expulsés du Royaume-Uni. Son rapport, *Unsafe Return: Refoulement of Congolese Asylum Seekers* (Retour dangereux: le refoulement des demandeurs d'asile congolais), documente les arrestations et les tortures subies par les demandeurs d'asile congolais à leur retour. Souvent, c'était le simple fait d'avoir sollicité l'asile qui posait un risque pour les expulsés. L'un d'entre eux relate que les responsables de la sécurité lui avaient dit qu'ils devaient l'arrêter «par principe» parce qu'il s'était rendu dans un autre pays et qu'il avait sans doute «dit que nous ne respectons pas les droits humains ici [en RDC]».⁴

Dans les pays récepteurs, certaines organisations essaient de suivre la situation des demandeurs d'asile déboutés après leur expulsion. Le Refugee Law Project de Kampala héberge un programme d'accueil et de soutien pour les demandeurs d'asile expulsés. Au Cameroun, Rights for All tente, non sans difficultés, de fournir ce type d'assistance; selon son porte-parole, ses quatre dernières tentatives de recueillir des expulsés à l'aéroport ont échoué, les autorités camerounaises ayant tout simplement nié que des expulsés se trouvaient à bord des avions qui avaient été identifiés par les organisations des pays à l'origine des expulsions.⁵

Le réseau de suivi après expulsion

Le réseau de suivi après expulsion (Post-Deportation Monitoring Network, PDMN) a été établi en 2012 par le programme Fahamu pour les réfugiés afin de permettre aux organisations des pays responsables de l'expulsion et des pays récepteurs de tisser de liens mais aussi d'améliorer le partage des informations et la collecte des données sur les violations des droits humains après expulsion.⁶

Le PDMN a récemment été utilisé pour alerter le Refugee Law Project (RLP) de Kampala de l'arrivée de rapatriés à l'aéroport d'Entebbe, ce qui a permis aux employés de RLP d'aller chercher ces derniers à l'aéroport puis de leur fournir des conseils juridiques et un soutien psycho-social. Toutefois, les informations sur les expulsions imminentes sont souvent communiquées à la dernière minute, si bien qu'il est difficile pour les organisations des pays récepteurs de réagir. De plus,

dans les pays récepteurs, les membres du réseau peuvent s'exposer à des risques lorsqu'ils portent assistance aux demandeurs d'asile expulsés.

Pourtant, les informations recueillies lors du suivi peuvent faire la différence. Par exemple, les informations sur les mauvais traitements subis par les personnes expulsées de retour en Érythrée – rendues publiques par le rapport *Eritrea: Sent Home to Detention and Torture* publié en 2009 par Amnesty International – ont contribué à convaincre tous les pays européens de suspendre les expulsions vers ce pays.⁷ Plus récemment, le rapport de Catherine Ramos a poussé le service d'information sur les pays d'origine de l'UKBA à organiser une mission d'établissement des faits et a été utilisé par des avocats sollicitant une injonction contre une expulsion.

«Lorsque nous sommes arrivés à Kinshasa, nous avons été arrêtés par la police et les agents de l'immigration. Nous étions dans un piteux état après un voyage si long et si douloureux. Nous avons été placés dans un centre utilisé pour la détention ... les enfants ne pouvaient vraiment pas le supporter, ils étaient déshydratés et en état de choc.»
(un rapatrié congolais)

Le projet sur les droits humains après expulsion (Post-Deportation Human Rights Project) du Boston College aux États-Unis élabore actuellement une Convention sur les droits des expulsés, qui contribuera à protéger tous les immigrants expulsés, y compris les demandeurs d'asile déboutés.⁸ Il est nécessaire d'établir un système de suivi indépendant et systématique pour garantir la protection des réfugiés dans un cadre dénué de défaillances,

qui soit correctement financé et doté en personnel. Dans cette attente, le suivi après expulsion reste dépendant de l'engagement de simples personnes et de petites organisations de la société civile.

Leana Podeszfa et Friederike Vetter sont codirecteurs du Post-Deportation Monitoring Network et peuvent être contactés sur failedasylumseekersdeportation@gmail.com

1. Commission européenne, DG Justice, liberté et sécurité, «Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring» (Étude comparative sur les meilleures pratiques dans le cadre du suivi des retours forcés), novembre 2011 <http://tinyurl.com/EC-forced-return-monitoring>
2. Conseil pour les réfugiés, «Between a rock and a hard place: the dilemma facing refused asylum seekers» (Pris entre deux feux: le dilemme des demandeurs d'asile déboutés), décembre 2012 <http://tinyurl.com/RC-2012-rock-and-hard-place>
3. <http://soasdetaineesupport.wordpress.com/>
4. <http://tinyurl.com/JusticeFirst-Ramos-Dec2011>
5. www.irinnews.org/Report/97637/New-network-monitors-deportee-abuses
6. www.refugeelgalaidinformation.org/post-deportation-monitoring-network
7. <http://tinyurl.com/AI-2009-Eritrea>
8. www.bc.edu/centers/humanrights/projects/deportation.html

Les défis humanitaires et médicaux de l'assistance aux nouveaux réfugiés au Liban et en Irak

Caroline Abu Sa'Da et Micaela Serafini

Les flux massifs et continus de réfugiés syriens et palestiniens en direction des pays frontaliers de la Syrie ont révélé les limites de la pratique humanitaire et présentent de nouveaux défis pour les interventions médicales et humanitaires.

Alors que la crise en Syrie se poursuit, les besoins humanitaires connaissent un essor rapide à l'intérieur du pays comme à l'extérieur. Depuis le début de la crise en mars 2011, les organisations internationales ont vu leurs capacités à fournir de l'aide en Syrie fortement réduites. La plupart d'entre elles ont donc reporté leur attention sur la situation des réfugiés qui ont traversé la frontière pour rejoindre la Turquie, le Liban, la Jordanie ou l'Irak. Fin août 2013, l'UNHCR estimait le nombre de réfugiés à deux millions de personnes, en tenant compte de ceux qui ont fui en Égypte ou plus loin.¹

La communauté internationale n'a pas encore trouvé une réponse appropriée à l'impact considérable que ces deux années d'influx massifs ont eu sur les pays voisins. Hélas, la plupart des priorités et des pratiques actuelles concernant la prestation de soins de santé en situation de conflit continuent de prendre pour référence les décennies passées, lorsque les conflits étaient généralement synonymes de camps de réfugiés surpeuplés abritant des populations jeunes issues de pays en développement. Cependant, la plupart des guerres contemporaines se déroulent dans des régions à revenu plus élevé, où les indicateurs de santé sont meilleurs, et se transforment en conflit prolongé. Ces facteurs modifient profondément le profil démographique et médical des populations touchées par les conflits.

Nord de l'Irak

Au cours de l'année 2012, de nombreux Kurdes de Syrie se sont réfugiés dans le nord de l'Irak voisin, gouverné par le Gouvernement régional du Kurdistan (GRK). Le camp de Doomiz, près de la ville irakienne de Dohuk, a été ouvert en 2012 tandis que les autorités irakiennes ouvraient deux autres camps dans le sud-ouest du pays. Dix-huit mois après son ouverture, l'assistance fournie dans le camp de Doomiz est loin d'être acceptable. Les investissements destinés à l'eau et à l'assainissement n'ont jamais été suffisants, les différentes phases du camp n'ont jamais été correctement planifiées, peu d'acteurs internationaux sont présents et l'on note une

absence profonde de vision à moyen et long terme pour anticiper les nouvelles arrivées dans le camp. Alors que les autorités kurdes avaient initialement adopté une politique accueillante pour les réfugiés, l'absence de soutien de la part de la communauté internationale les a finalement incitées à restreindre leur assistance de diverses manières, y compris par la fermeture de la frontière en mai 2013. Le KRG a permis aux réfugiés d'accéder gratuitement aux services publics mais ceux-ci commencent à être surchargés.

Des affrontements plus récents dans l'Est de la Syrie ont poussé le KRG à rouvrir la frontière le 15 août 2013. Plus de 30.000 personnes ont afflué dans le Kurdistan irakien en quelques jours seulement, remplissant le camp de Kawargost, à Erbil, au maximum de sa capacité. Deux autres camps devraient ouvrir dans la région mais leur capacité leur permettra uniquement d'absorber les nouveaux influx, si bien qu'ils ne seront d'aucune utilité pour l'écrasante majorité de réfugiés éparpillés en milieu urbain.

Liban

Au Liban, les réfugiés sont arrivés en plusieurs phases. On comptait 20.000 réfugiés syriens en mai 2012, principalement dans la partie Nord du pays, alors qu'ils étaient 570.000 début août 2013 selon les informations de l'UNHCR – mais près de 1,3 million selon les autorités. En plus des 425.000 réfugiés palestiniens enregistrés au Liban avant la guerre, l'UNRWA estime que 50.000 personnes supplémentaires sont arrivées après avoir fui les camps pour réfugiés palestiniens de Syrie en raison des combats. Les réfugiés représentent dorénavant près de 25% de la population totale du Liban, estimée à 4,2 millions d'habitants. Les autorités libanaises, ayant décidé de suivre une politique de «dissociation» par rapport au conflit syrien, ont laissé leurs frontières ouvertes et refusé d'ouvrir des camps de réfugiés. Par conséquent, ces derniers sont dispersés à travers tout le pays, et principalement dans des zones pauvres où les services sont déjà

octobre 2013

sous immense pression. La réponse à leurs besoins a souffert d'un sous-financement considérable.

Systèmes de santé

Bien que ses hôpitaux aient été détruits et son industrie pharmaceutique endommagée, la Syrie disposait de l'un des meilleurs systèmes de santé de la région avant la crise. Le profil épidémiologique et les besoins de la population diffèrent donc sensiblement des autres populations de réfugiés que les acteurs de l'humanitaire connaissent probablement mieux.

Le système de santé irakien a été considérablement affaibli par des années d'embargo suivies par l'invasion dirigée par les États-Unis et la guerre civile. Le système de santé libanais se base sur des prestataires privés, si bien que les personnes les plus vulnérables ont du mal à y accéder. Par exemple, une enquête menée par MSF a révélé que près de 15% des réfugiés interrogés ne pouvaient pas accéder aux soins hospitaliers car les frais affaiblissent hors de leur portée (jusqu'à 25% des coûts, le reste étant couvert par l'UNHCR). Neuf personnes interrogées sur dix ont confié que le prix des médicaments sous ordonnance constituait le principal obstacle à l'accès aux soins médicaux.² L'influx continu de réfugiés a accentué les pressions exercées sur ces deux systèmes de santé. Les structures de santé sont surchargées et ne sont plus en mesure de prendre en charge de nouveaux patients. Ces difficultés accroissent également les tensions entre les communautés d'accueil et les populations de réfugiés et doivent donc être surmontées le plus vite et le plus efficacement possible.

La «charge de morbidité» des pays à revenu intermédiaire

Les réfugiés des pays à revenu intermédiaire présentent un profil démographique et une charge de morbidité qui diffèrent du profil classique des réfugiés auprès desquels les acteurs humanitaires du monde entier ont l'habitude de travailler. Par le passé, les situations d'influx de réfugiés se caractérisaient par un taux de mortalité élevé lors de la phase d'urgence la plus aiguë, principalement dû aux épidémies, à l'exacerbation de maladies infectieuses endémiques et à la malnutrition. En revanche, aujourd'hui, la plupart de l'excès de mortalité et de morbidité dans ce type de situation provient de l'exacerbation de maladies chroniques existantes (tels que les maladies cardiovasculaires, l'hypertension, le diabète, la tuberculose et le VIH). Dans ce genre de situation, la continuité du traitement est essentielle. La complexité et la durée des maladies chroniques demandent une nouvelle manière de penser et de nouvelles stratégies.

La plupart des consultations de soins de santé primaire organisées au Liban et en Irak par MSF depuis début 2012 concernaient des maladies chroniques. La continuité du traitement, et non plus seulement l'accès au traitement, devient essentielle. Cependant, au cours d'entretiens avec des Syriens réfugiés au Liban dans la vallée de la Bekaa et à Saida, plus de la moitié des personnes interrogées (52%) ont confié ne pas avoir les moyens de traiter une maladie chronique et près d'un tiers (30%) ont confié avoir dû suspendre leur traitement car il était devenu trop coûteux. En Irak, l'accès à un traitement est censé être gratuit mais en fait, en raison des ruptures de stock fréquentes, les réfugiés doivent acheter leurs médicaments dans des pharmacies privées.

Les maladies à propension épidémique représentent également toujours une menace pour les populations des pays à revenu intermédiaire touchées par les conflits. L'Irak a par exemple dû contenir une épidémie de rougeole en organisant une campagne de vaccination générale dans un camp de réfugiés. Le Liban connaît lui aussi des épidémies qui, malgré leur moindre ampleur, sont plus difficiles à contenir en raison de l'éparpillement de la population de réfugiés. L'incidence des maladies infectieuses demeure considérable, même si elle est plus faible que dans d'autres contextes. Face à ces réalités, il est crucial que les interventions préventives et curatives évoluent substantiellement pour inclure non seulement des soins primaires mais aussi des soins de santé de niveau secondaire et tertiaire, dont la prestation serait assurée gratuitement.

Les défis sanitaires dans les contextes ouverts et les camps

L'un des principaux problèmes concerne le lien entre l'enregistrement des personnes et l'accès aux services, dont les services de santé.³ 41% des personnes interrogées ont confié ne pas être enregistrées, principalement par manque d'information sur la procédure d'enregistrement, ou parce que les centres d'enregistrement étaient trop éloignés, ou en raison des retards de traitement dans ces centres ou encore parce qu'elles craignaient de ne pas être en possession des documents officiels nécessaires et, donc, d'être renvoyées en Syrie.

Au Liban, et plus particulièrement dans la vallée de la Bekaa, les réfugiés sont tellement dispersés qu'il leur est extrêmement difficile d'accéder aux hôpitaux. De plus, même si l'UNHCR prend en charge certains frais d'hospitalisation des réfugiés, il ne les couvre pas tous. Au bout du compte, la plupart des réfugiés doivent payer pour accéder aux soins de santé secondaires ou tertiaires.

Le fait que la majeure partie des réfugiés syriens réside actuellement en milieu urbain plutôt que dans des camps pose de nombreux défis aux interventions médicales. Selon l'UNHCR, 65% des réfugiés de la région vivent en dehors des camps. Alors qu'au Liban, les réfugiés syriens sont éparpillés sur plus de 1000 municipalités, principalement dans des zones pauvres, en Irak ils vivent dans des camps et des villes. La diversité des environnements est un véritable défi pour les interventions médicales et sanitaires.

Dans un camp, il est possible de concevoir un système exhaustif et centralisé pour garantir l'accès à la santé, tandis qu'un simple système de surveillance des maladies à propagation épidémique peut se révéler suffisant. Malheureusement, des épidémies se propagent parmi les réfugiés dispersés au Liban, que le système de surveillance en place n'est pas en mesure de détecter suffisamment tôt. Quoiqu'il en soit, les réfugiés en milieu urbain ont généralement un accès irrégulier aux services de santé car les systèmes publics des pays d'accueil, surchargés, ne parviennent déjà pas à répondre aux seuls besoins de la population locale. Les réfugiés urbains vivent souvent de manière informelle aux côtés des résidents. Comme ils présentent les mêmes besoins et les mêmes vulnérabilités et qu'ils partagent le même système de santé sous-financé, il est inévitable que cette situation influence l'attitude des résidents locaux envers les étrangers, une

attitude qui finira par se transformer en exclusion et aboutir à une prestation de services inéquitable.

En Irak, la majorité des réfugiés réside en milieu urbain. L'accès aux soins de santé primaire et secondaire semble gratuit mais le système paraît débordé sous l'effet de la multiplication des consultations. Au Liban, comme en Irak, la répartition imprévisible de l'aide aux réfugiés syriens se traduit par une concurrence accrue pour de trop rares ressources. Les disparités économiques engendrées par cette répartition inégale nourrissent le ressentiment et une attitude ambivalente envers les réfugiés syriens. Les conditions de vie des réfugiés dans des contextes ouverts demeurent inadaptées; le paiement d'un loyer constitue un fardeau supplémentaire pour leur budget, si bien que la plupart vivent dans des abris inadaptés tels que des écoles, des mosquées et des bâtiments délabrés. Dans l'ensemble, l'assistance aux réfugiés syriens est toujours loin de répondre à leurs besoins.

Conclusions

Les politiques de santé et les interventions sanitaires n'ont pas suivi le rythme de l'évolution radicale des situations de conflits à travers le monde. Le conflit syrien ne fait pas exception. Les acteurs humanitaires doivent adapter leurs stratégies à la réalité vécue aujourd'hui par les réfugiés et à leur charge de morbidité particulière. Comme cette charge se caractérise dorénavant

«Quelle est la chose la plus précieuse que vous ayez apportée de chez vous ?»



Ahmed tient sa canne sans laquelle, comme il l'explique, il n'aurait pas pu finir le trajet de deux heures jusqu'à la frontière irakienne. (Camp de réfugiés de Domiz dans la région du Kurdistan en Irak)



Tamara a apporté son diplôme afin de pouvoir postuler pour un emploi. (Camp de réfugiés d'Adiyaman en Turquie)

octobre 2013

par des maladies chroniques, il semble également indispensable d'élaborer des interventions complexes qui tiennent compte de la continuité des soins. Néanmoins, les maladies à propension épidémique n'ont pas disparu, si bien qu'il est toujours nécessaire de mettre en place des systèmes de surveillance qui nous permettent d'anticiper et de prendre les mesures qui s'imposent.

Concernant l'assistance aux réfugiés syriens, il nous faut tenir compte des obstacles entravant l'accès aux soins de santé secondaires et tertiaires, tels que le coût des services, les horaires d'ouverture restreints et les longues distances. En outre, il est nécessaire d'intégrer systématiquement les traitements peu coûteux des maladies non infectieuses dans le système de santé. Enfin, tous les réfugiés vulnérables souffrant de troubles médicaux aigus devraient bénéficier d'un accès rapide à un éventail complet de soins hospitaliers.

Les réfugiés urbains éparpillés à travers le Kurdistan irakien et le Liban se heurtent à d'immenses obstacles pour accéder à l'aide. Ici encore, cette situation soulève la question du meilleur moyen de répondre aux besoins des personnes déplacées dans des contextes ouverts.

En août 2013, António Guterres, le Haut-commissaire de l'ONU pour les réfugiés, a expliqué à quel point il était urgent d'adopter une approche

plus généreuse et cohérente face aux Syriens cherchant refuge et sollicitant l'asile en Europe. L'Allemagne et la Suède ont accepté près des deux tiers des Syriens recherchant une protection en UE; d'autres pays doivent aider les voisins de la Syrie à soulager leur fardeau en proposant l'asile ou la réinstallation. La crise syrienne a mis en lumière l'immense fossé qui sépare le besoin d'assistance et la réponse donnée. Face à ce type de crise, la planification et l'engagement à long terme des bailleurs, des États et des organisations est indispensable. Les voisins de la Syrie ont, la plupart du temps, accueilli, hébergé et aidé les réfugiés; mais si les autorités et les structures locales ne bénéficient pas d'un soutien adapté, les influx massifs finiront par provoquer le rejet, une fois que les capacités locales auront été affaiblies au point d'être épuisées.

Caroline Abu Sa'Da est directrice de l'unité de recherche et Micaela Serafini est responsable de santé opérationnelle pour la branche suisse de Médecins Sans Frontières.
www.msf.ch caroline.abu-sada@geneva.msf.org
micaela.serafini@geneva.msf.org

1. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.
2. Enquête menée au Liban par MSF en décembre 2012 www.doctorswithoutborders.org/publications/article.cfm?id=6627
3. Enquêtes randomisées auprès de ménages à Saïda, dans le camp Ein Al Helweh, dans la vallée de la Bekaa et à Tripoli, menées par MSF en mai 2012, décembre 2012 et juin 2013.



...ursuivre ses études. (Camp de réfugiés)



Abdul montre les clés de sa maison à Damas. «Si Dieu le veut, nous nous reverrons à Damas à cette même date l'année prochaine», a-t-il confié au photographe. (Vallée de Bekaa au Liban)

L'aide en Jordanie et au Liban: manque d'adaptation

Jon Bennett

Au Liban et en Jordanie, de nombreuses agences se retrouvent prisonnières d'un paradigme de l'assistance totalement inadapté dont elles sont incapables de s'extraire.

Alors que la mécanique de l'assistance se déployait dans son intégralité face à la dernière situation d'urgence de la planète, il est vite apparu qu'elle était mal équipée pour répondre de manière adaptée aux besoins de la population déplacée d'un pays à revenu intermédiaire.

Bien que la majorité des réfugiés soient hébergés par des hôtes ou dans des logements loués, le camp jordanien de Za'atari (qui est aujourd'hui le plus grand camp de réfugiés) se démarque dans la mesure où il abrite la population syrienne la plus visiblement «gérée». Il représente tout ce qu'il ne faut pas faire avec les camps. Les autorités jordaniennes confinent la population, saisissent ses biens et ses papiers d'identité et lui interdisent de se déplacer librement vers d'autres régions du pays. Les organismes d'aide sont de connivence et distribuent l'aide pour contenir la crise. Ces deux parties restent stupéfaites lorsque les résidents du camp expriment leur frustration en leur jetant des pierres. Il s'agit d'une population principalement instruite, dotée de ressources et dont l'histoire se caractérise par une migration régionale ayant tissé des liens à travers le Moyen-Orient. Ils ont du mal à se sentir «reconnaissants» de devoir faire la queue pour une miche de pain et un colis alimentaire alors qu'ils se retrouvent prisonniers dans un champ poussiéreux à la frontière jordano-syrienne.

On observe certains exemples frappants d'organisations apportant des solutions potentiellement créatrices de problèmes. Au Liban, le plus grand souci de la population concerne la hausse continue des loyers, que la réduction des possibilités d'emploi vient encore aggraver. L'insécurité alimentaire ne menace généralement pas la population, et pourtant celle-ci reçoit des bons d'achat (27 dollars US par mois) émis par le PAM qui ne couvrent qu'une partie de la consommation alimentaire des personnes qui ont l'habitude

de dépenser bien plus chaque mois en produits essentiels. Loin d'être une intervention vitale, ce bon d'achat n'est qu'une «stratégie de survie» parmi plusieurs autres ressources sur lesquelles la population peut se reposer, et il est peu surprenant de constater que jusqu'à 40% de ces bons sont revendus plutôt qu'échangés. À ce stade de la crise, l'épuisement des ressources des ménages est d'ordre financier et non pas nutritionnel ou alimentaire. Affirmer qu'un bon de 27 dollars US par mois permet de compenser d'autres coûts est une évidence qui ne justifie en rien une initiative si coûteuse, dont l'administration accapare de nombreuses ressources tant humaines que financières.

Au moins deux fois par mois, les personnes font la queue pour recevoir leurs bons d'achat dans des entrepôts ou des stades en milieu urbain où sont distribués un ensemble d'«articles non alimentaires» (de l'UNHCR), de bons alimentaires (du PAM) et de diverses donations de la part des États du Golfe et de philanthropes. Le processus d'enregistrement a été conçu méticuleusement pour éviter toute fraude, ce qui a coûté énormément de temps et d'argent. Les bénéficiaires apportent ensuite leur bon d'achat dans un magasin désigné où le personnel



Des réfugiés syriens font la queue lors d'une distribution d'articles de première nécessité dans le camp de Za'atari en Jordanie.

octobre 2013

de l'agence «surveillance» le comptoir pour vérifier que le bon soit uniquement échangé contre des articles alimentaires nutritifs, et non pas du dentifrice, du shampoing ou du chocolat. Si le magasin enfreint trop souvent les règles, il est pénalisé, voire exclu de ce programme de distribution reconnu par les commerçants comme relativement lucratif.

Inévitablement, ces bons en papier ont fini par générer leur propre micro-économie. Le calcul est simple: le bon est vendu par le bénéficiaire à l'intermédiaire pour 20 dollars US (généralement devant l'entrée du centre de distribution), l'intermédiaire le revend pour 23 dollars au commerçant, qui l'échange ensuite pour sa valeur nominale de 27 dollars. C'est une véritable industrie: environ 20 millions de dollars US changent de main chaque mois. En vue de limiter ce type de transaction dommageable, le bon d'achat sera prochainement remplacé par une carte électronique dont une portion sera destinée à l'achat d'articles non alimentaires. On ne sait pas encore comment l'intermédiaire pourra capitaliser sur cette carte de crédit de l'aide, mais il y parviendra.

Entre-temps, l'ONU prépare la transition de la distribution généralisée à la distribution ciblée, par laquelle les familles «les plus vulnérables»

seront identifiées. Il s'agit toutefois d'une cible mobile, qui change pratiquement tous les jours au fur et à mesure que les personnes sont expulsées du logement loué dans lequel elles ne pensaient pas devoir rester plus de quelques mois avant de pouvoir retourner chez elles. Les familles de classe moyenne, arrivées dans des voitures confortables, voient leurs économies rapidement disparaître, d'où le paradoxe apparent d'une famille venant chercher un colis ou un coupon alimentaire en Mercedes.

Il n'est certainement pas nécessaire de devoir subir la mascarade et les coûts immenses que représentent les bons d'achat détaillés, les colis alimentaires et non alimentaires et la logistique de la distribution dans un pays où l'offre est abondante. Il semble que les bailleurs de fonds et les organismes d'aide fassent preuve d'un aveuglement volontaire et restent prisonniers d'un scénario répétitif et stéréotypé de l'assistance aux réfugiés. Sans les modalités superflues de l'industrie de l'aide sur le terrain, les réfugiés syriens auraient probablement pu recevoir deux fois plus d'argent grâce à de simples distributions en espèces.

Jon Bennett *Jon.Bennett@dsl.pipex.com* est un consultant indépendant.

Les dimensions de la violence sexiste contre les réfugié(e)s syrien(ne)s au Liban

Ghida Anani

Les évaluations de l'impact de la crise syrienne révèlent un taux élevé de violences sexuelles et sexistes alors que les viols, les agressions, la violence entre partenaires intimes et le sexe de survie sont de plus en plus courants. Les organismes doivent collaborer de toute urgence pour inverser cette tendance.

En temps de conflit, tout le monde subit les conséquences de la violence; cependant, les femmes et les filles en particulier sont plus exposées à différentes formes de violence, dont les violences sexuelles et sexistes (VSS), en raison du manque de protection sociale et d'accès sécurisé aux services. La violence sexuelle est largement reconnue comme une arme de guerre mais les femmes sont aussi victimes d'autres types de violence pendant les conflits, notamment la violence conjugale, l'exploitation sexuelle et le mariage précoce.

Début septembre 2013, il y avait 720.003 réfugiés syriens au Liban selon les estimations de l'UNHCR – et le nombre de déplacés ne cesse d'augmenter.

Plusieurs organisations locales et internationales ont conduit des évaluations rapides pour mieux saisir l'ampleur et l'impact de la crise sur les déplacés syriens du Liban. Elles ont ainsi pu identifier plusieurs grands problèmes, dont le surpeuplement, le manque d'accès aux services essentiels, la hausse des prix des loyers et des denrées alimentaires et la concurrence pour des possibilités d'emplois limitées. Ces évaluations ont aussi aidé à confirmer que les femmes et les enfants comptaient parmi les groupes les plus vulnérables, simplement en vertu de leur appartenance à un sexe, un groupe d'âge ou un statut social particulier. À son tour, cette conclusion a mis en lumière l'augmentation des VSS parmi les réfugiés et le besoin de voir les organismes

humanitaires élaborer de toute urgence une intervention en vue de réduire ce type de violence.

Il n'existe aucune donnée quantitative concernant la violence contre les femmes mais de nombreuses femmes et filles syriennes signalent en avoir été victime, notamment sous forme de viol. En 2012, le Comité international de secours (IRC), en collaboration avec ABAAD-Resource Center for Gender Equality (Centre de ressources sur l'égalité des genres), a conduit une évaluation rapide des vulnérabilités des femmes et des filles syriennes face à l'augmentation des VSS, aussi bien avant de franchir la frontière que dans leur nouvelle communauté d'accueil. Ils en ont tiré les conclusions suivantes:

- Les groupes de discussion et les principaux informateurs ont tous identifié le viol et les violences sexuelles comme la forme de violence la plus répandue dont les femmes et les filles risquent d'être victimes en Syrie.
- Les femmes adultes et les adolescentes ont identifié la violence entre partenaires intimes (VPI), le mariage précoce et le sexe de survie comme d'autres formes de violence subies après leur arrivée au Liban. Dans de nombreux groupes de discussion, les femmes adultes ont signalé une augmentation de la VPI depuis leur arrivée au Liban, tandis que les adolescentes ont affirmé que les mariages précoces s'étaient multipliés, le plus souvent présentés par les familles comme un moyen de «protéger» les filles contre le viol ou de leur garantir «la protection d'un homme». Le sexe de survie, auquel les femmes et les filles ont généralement recours dans une tentative désespérée de gagner de l'argent pour couvrir le coût de la vie depuis leur arrivée au Liban, a également été identifié comme un type de violence sexuelle fréquemment subi par les femmes et les filles syriennes.
- Un grand nombre de femmes et de filles nouvellement arrivées vivent dans des installations de fortune et surpeuplées destinées aux réfugiés, qui leur garantissent peu d'intimité et peu de sécurité, en particulier pour les populations de réfugiés installées dans des bâtiments publics abandonnés.
- Les victimes sont réticentes à signaler les VSS qu'elles ont subies ou à rechercher un soutien en raison de la honte, de la crainte ou du «deshonneur» qui sera jeté sur leur famille. Les femmes signalant des VSS risquent d'être victimes de nouvelles violences, pouvant aller jusqu'à la

mort, souvent infligées par leur propre famille; ce schéma de violence se retrouve dans de nombreux contextes.

- Une coordination minimale et le peu de respect des normes internationales en matière d'assistance humanitaire ont entravé la capacité des femmes et des filles à accéder aux services. La discrimination et les mauvais traitements constituent deux obstacles majeurs à l'accès aux services.
- Les femmes et les filles souffrent d'un accès restreint aux informations concernant la disponibilité des services, y compris des services de soutien, et plus particulièrement à ceux qui sont destinés aux victimes des VSS. Les informateurs clés s'accordaient tous unanimement sur la faible quantité de services actuellement en place conçus pour répondre aux besoins des victimes de VSS ou simplement accessibles aux réfugiés syriens.¹

On peut parler d'exploitation sexuelle ou de sexe «de survie» non consenti lorsque les femmes et les filles échangent leurs faveurs sexuelles contre des denrées alimentaires, des biens ou encore de l'argent pour payer leur loyer, surtout au Liban. *«Et si vous voulez un autre type d'aide de la part d'autres ONG, vous devriez envoyer votre fille ou votre sœur ou parfois même votre femme... bien maquillée pour pouvoir obtenir tout ce que vous voulez... enfin, vous voyez ce que je veux dire.»* (un participant à un groupe de discussion)

Bien que le mariage précoce des filles était déjà courant en Syrie avant le conflit, on signale qu'il est plus fréquemment utilisé aujourd'hui en tant que nouvelle stratégie de survie, soit comme un moyen de protéger les jeunes femmes soit afin d'atténuer les pressions financières qui pèsent sur la famille.

Chez les hommes, la perte de l'estime de soi liée au statut de réfugié se traduit dans certains cas par des expressions négatives de leur masculinité. La violence à l'encontre des femmes et des enfants a donc augmenté, certains hommes évacuant leurs frustrations et abusant de leur pouvoir au sein de leur propre foyer. *«Je n'ai plus l'impression d'être un vrai homme aujourd'hui, après ce qu'il m'est arrivé, et pour être honnête, je ne parviens plus à dominer la situation.»* ... *«Lorsque ma femme me demande d'aller chercher des légumes pour préparer à manger, je la frappe. Elle ne sait pas pourquoi je l'ai frappée, et moi non plus.»*

Hors du domicile, les femmes et les filles sont parfois exposées au harcèlement physique ou verbal, y compris au harcèlement sexuel, et elles

octobre 2013

craignent même dans certaines zones d'être victimes d'enlèvement, de vol ou d'agression. Les veuves et les autres femmes seules sont particulièrement vulnérables, certaines allant jusqu'à dissimuler le décès ou l'enlèvement de leur mari ou même, en public, jusqu'à faire semblant de recevoir des appels de la part de leur ancien mari afin d'éviter d'être harcelées par d'autres hommes.

Il existe peu d'informations relatives à la prévalence des violences sexistes parmi les hommes et les garçons, ainsi qu'à leur impact, mais une étude menée récemment par ABAAD avec l'appui de l'UNICEF² confirme qu'ils ont eux aussi été victimes, ou sont susceptibles d'être victimes de violences sexistes ou de VSS aussi bien en Syrie que dans leur communauté d'accueil. Lors d'entretiens avec des jeunes hommes et des garçons déplacés, il est apparu que ceux-ci ne connaissaient pas le terme «violence sexiste» mais qu'ils étaient presque tous capables d'identifier la présence de cette violence sous diverses formes – y compris la violence conjugale et le harcèlement basé sur le sexe – au sein de leur communauté après leur fuite en Syrie, et qu'ils avaient tous été les témoins ou les victimes de telles violences. 10,8% d'entre eux avaient été exposés à la violence ou au harcèlement sexuels au cours des trois derniers mois mais ils tendaient à associer les types de violences sexistes dont ils avaient été témoins à l'identité syrienne et/ou palestino-syrienne; ainsi, le racisme et la discrimination entravaient leur capacité à identifier ces violences comme des violences sexistes.

Et lorsque l'on interrogeait ces jeunes hommes et ces garçons sur l'impact de la violence ou du harcèlement sexuels sur eux-mêmes, la majorité prétendait l'ignorer ou essayait de l'oublier; certains pensaient que ce qui leur était arrivé était de leur faute. Très peu d'entre eux avaient osé en parler à quelqu'un et, à chaque fois, rien n'avait été fait. Il était évident que le comportement de la majorité des personnes interrogées avait changé du tout au tout sous l'effet de leur déplacement et des événements dont ils avaient été témoins, ce qui se traduisait par des conflits permanents au sein des ménages; ils exprimaient leurs sentiments d'insécurité, de tristesse, de doute, de colère et de solitude, et ils étaient parfois violents eux-mêmes. Ils disposaient d'un accès très restreint aux ressources et au soutien social qui pouvaient les aider.

En outre, les jeunes hommes et les garçons sont aussi fortement exposés au travail précoce et forcé car ils sont considérés dès l'enfance

comme le soutien économique de la famille, ce qui en soi est une forme de violence sexiste.

Réponse

De nombreuses organisations nationales et internationales œuvrent pour atténuer les violences sexistes envers les réfugiées syriennes, principalement par le biais de programmes de prévention et de protection axés sur une approche holistique et multisectorielle intégrant un large éventail de services, tels que des services juridiques, la diffusion d'informations et la sensibilisation, des services médicaux et psychologiques, etc. Toutefois, ces services restent décentralisés, éparpillés dans différentes régions et fournis par différents prestataires. Le fait de devoir se rendre à différents endroits pour accéder aux services entrave la capacité des personnes à solliciter et recevoir les services dont elles ont besoin, pour des raisons d'ordre financier ou culturel.

Quelques nouvelles initiatives s'attaquent au problème de l'éparpillement des points d'accès aux services en instaurant un système bien défini d'orientation entre prestataires afin de faciliter l'accès des bénéficiaires. On peut citer par exemple l'ouverture (par ABAAD, en collaboration avec l'UNHCR, l'UNICEF et le Conseil danois pour les réfugiés) de trois refuges dans trois régions différentes du Liban accueillant de fortes concentrations de réfugiés syriens. Ces centres d'hébergement sont des abris sûrs et confidentiels pour les réfugiées syriennes victimes ou exposées à un risque élevé de violences sexistes, et pour leurs enfants. Ces centres peuvent servir d'abri pendant un maximum de 60 jours, et l'un d'entre eux fournit également des conseils en matière de gestion des cas et de situations de crise, un soutien psycho-social et juridique, des soins médicaux ou médicaux-légaux et une orientation vers d'autres types de service social (opportunités économiques, logement de longue durée, services médicaux, etc.).

Recommandations

Les recommandations suivantes sont tirées de notre étude récemment publiée en collaboration avec Oxfam, qui évalue l'impact de la crise syrienne selon une perspective de genre en examinant, entre autres, la prévalence et l'impact des violences sexistes³:

- Augmenter le nombre de refuges destinés aux femmes, hommes, garçons et filles.
- Organiser la diffusion massive de messages éducatifs portant sur la protection des femmes et des hommes.

- Renforcer les capacités des prestataires de soins cliniques pour les victimes d'agression sexuelle, de la gestion des cas de violences sexistes et des soins aux victimes mineures.
- Conduire des audits sur la sécurité communautaire afin de mieux évaluer la situation sécuritaire dans des zones ciblées. Instaurer des mécanismes de protection communautaire sur la base de ces audits sécuritaires réguliers, qui comprendraient aussi un appui aux groupes de femmes et des programmes de protection axés sur le renforcement des capacités des femmes.
- Sensibiliser et engager les parties prenantes au sein de la communauté et les acteurs du secteur de la sécurité afin de mettre en place des mesures de sécurité adaptées selon le sexe, dont des mécanismes de contrôle de la prolifération des armes de petit calibre.
- Œuvrer pour garantir que tous les acteurs engagés dans la fourniture d'une assistance suivent une formation sur l'égalité entre les sexes, l'éradication de la violence envers les femmes et les normes éthiques minimales en matière de fourniture de l'aide, et qu'ils visent à respect les principes opérationnels standard. Tous les secteurs devraient assurer un suivi systématique des violences sexuelles pendant les conflits et renforcer leurs capacités de documentation des violences sexistes.
- Veiller à ce que tous les organismes d'aide adhèrent au principe de tolérance zéro envers la violence et l'exploitation sexuelles, mettent en place des mécanismes pour signaler ce type d'incidents et prennent les mesures nécessaires en cas de signalement ou d'observation de tels incidents.
- Établir des mécanismes confidentiels et fiables pour suivre et signaler les incidences d'exploitation et d'agression sexuelles au cours de la prestation d'aide, et informer les femmes et les filles syriennes de l'existence de ces mécanismes.
- Organiser des séances de sensibilisation destinées au personnel des organismes d'aide portant sur les violences sexistes subies par les jeunes de sexe masculin, et mettre en place des séances de soutien en groupe pour les jeunes hommes et les garçons.

Ghida Anani ghida.anani@abaadmena.org est la fondatrice et directrice d'ABAAD-Resource Center for Gender Equality, basé à Beyrouth, au Liban. www.abaadmena.org

Cet article s'inspire également de deux rapports mentionnés dans les notes de bas de page no1 et 3. Les citations des participants aux groupes de discussions sont extraites du rapport *Shifting Sands*.

1. Consultez le Résumé analytique, *Syrian Women & Girls: Fleeing death, facing ongoing threats and humiliation*, Comité international de secours, août 2012
<http://tinyurl.com/IRC-Lebanon-August2012>
2. *Assessment of the Impact of GBV on Male Youth and Boys among Syrian and Syrian/Palestinian Refugees in Lebanon*, ABAAD-UNICEF.
3. Roula El Masri, Clare Harvey et Rosa Garwood, *Shifting Sands: Changing gender roles among refugees in Lebanon*, ABAAD- Resource Center for Gender Equality et OXFAM, septembre 2013
<http://tinyurl.com/Oxfam-ABAAD-ShiftingSands-2013>

Evaluation en temps réel de l'intervention d'urgence de l'UNHCR face à la crise des réfugiés syriens

Début 2013, l'UNHCR a commandité un examen en temps réel de son intervention d'urgence en Jordanie, au Liban et dans le nord de l'Irak. Le rapport, publié en juillet, met en lumière les aspects suivants:

- le besoin de traiter la situation des réfugiés établis en milieu urbain et hors des camps et, parallèlement, d'identifier les risques liés aux interventions conventionnelles dans les camps
- les immenses carences en matière de soutien aux communautés d'accueil dans les modalités d'intervention d'urgence
- le coût élevé et la complexité des interventions d'urgence dans un pays à revenu intermédiaire
- l'émergence de nombreux nouveaux acteurs travaillant hors du cadre établi de la coordination humanitaire
- le fait que le régime international de protection des réfugiés continue de fonctionner, même dans des pays qui n'ont pas officiellement adhéré aux instruments les plus élémentaires du droit international des réfugiés.

Consultez «From slow boil to breaking point: A real-time evaluation of UNHCR's response to the Syrian refugee emergency» en ligne sur <http://tinyurl.com/UNHCR-SyriaRTE-2013>

octobre 2013

Le conflit syrien accentue la vulnérabilité des réfugiés palestiniens

Gavin David White

Les réfugiés palestiniens de Syrie se retrouvent une fois encore prisonniers d'un cycle de conflit et de déplacement qui accentue leur vulnérabilité et prouve qu'il reste d'actualité de trouver des solutions durables.

Avant l'éruption du conflit, la Syrie était généralement considérée comme le pays du Moyen-Orient offrant les meilleures conditions aux réfugiés palestiniens, qui y bénéficiaient d'une relative liberté et avaient accès aux services sociaux fournis par l'État. Toutefois, les indicateurs de développement révélaient une certaine fragilité socio-économique en comparaison à la population syrienne en général.

Sur les 12 camps de réfugiés palestiniens soutenus par l'UNRWA (l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient) établis depuis longue date en Syrie, sept sont aujourd'hui pris dans les conflits, généralement dans la région de Damas au sud du pays et d'Alep au nord. La vaste majorité des 529.000 réfugiés palestiniens enregistrés dans le pays ont été directement touchés par les violences. Les combats armés et l'utilisation d'armes lourdes à l'intérieur et autour des camps ont considérablement endommagé les maisons, les écoles, les centres de santé et les infrastructures administratives, tandis que des dizaines de réfugiés palestiniens ont perdu la vie, ainsi que huit membres du personnel de l'UNRWA.

En réaction, l'UNRWA fournit une assistance en espèces, une aide alimentaire, des articles non alimentaires, des services d'eau et d'assainissement, des services sanitaires et éducatifs d'urgence, des abris et une protection aux réfugiés palestiniens, mais assure aussi la sécurité du personnel de l'UNRWA et entreprend des réparations d'urgence sur les infrastructures. Cherchant à garantir la continuité de l'éducation pour les 67.000 étudiants inscrits dans son système éducatif en Syrie, l'UNRWA a désigné des zones alternatives d'apprentissage en sécurité qui reposent par exemple sur l'usage d'écoles publiques après les horaires de cours normaux;

utilisé des ressources d'enseignement à distance; mis au point des cours virtuels diffusés sur sa chaîne de télévision numérique; et intégré les étudiants fuyant la Syrie dans le système éducatif qu'il a établi dans les pays voisins. Enfin, après la fermeture temporaire d'un certain nombre de ses 23 centres de santé primaire en raison de leur proximité avec les conflits, l'UNRWA a établi de nouveaux points de santé et déplacé ses services de santé là où se trouvent les populations palestiniennes nouvellement déplacées.



Refugiés palestiniens déplacés de l'intérieur dans le camp de réfugiés de Jaramana, Gouvernorat de Damas, mai 2013.

De nouveau déplacés

Les réfugiés palestiniens de Syrie ont subi de nombreux déplacements. L'un des incidents les plus sérieux s'est produit fin avril 2013 dans le camp d'Ein el Tal à Alep: les 6.000 résidents du camp ont tous été forcés de se déplacer une seule et même journée suite à des échanges armés qui se déroulaient sporadiquement depuis des mois. La population du camp de Yarmouk, dans le

sud de Damas, qui avait abrité jusqu'à 160.000 personnes, n'en abritait plus que 30.000 suite aux déplacements en masse de décembre 2012.

En tout, 235.000 réfugiés palestiniens sont aujourd'hui déplacés de l'intérieur en Syrie. Parmi eux, 18.000 ont cherché refuge dans d'autres camps pour réfugiés palestiniens qui, pour l'instant, garantissent un niveau de sécurité plus élevé. Mais ici, comme partout autour du monde, l'UNRWA et les autres agences telles que l'UNHCR ne sont pas en mesure de garantir la sécurité physique et doivent s'en remettre à l'État (et à d'autres acteurs) pour assurer la sécurité des camps de réfugiés. Le camp de Homs, dans le centre de la Syrie, qui abritait initialement 22.000 personnes, accueille aujourd'hui 6.500 PDI palestiniens venus d'Alep, de Damas et des villages autour de Homs. Comme il se trouve sur une nouvelle ligne de front entre les forces du Gouvernement et de l'opposition, il est fort probable que de nouveaux déplacements massifs aient lieu. Parmi les personnes déplacées au-delà des frontières syriennes, sur les 93.000 réfugiés palestiniens qui se sont présentés à l'UNRWA au Liban, plus de 45.000 dépendaient uniquement des services humanitaires de cette agence. Parallèlement, quelque 8.500 personnes ont atteint la Jordanie. De plus, environ 1.000 réfugiés palestiniens ont atteint Gaza en passant par l'Égypte tandis que des groupes moins nombreux se sont réfugiés jusqu'en Malaisie, en Indonésie et en Thaïlande.

La majorité des Palestiniens de Syrie ayant fui pour le Liban ont cherché refuge dans l'un des 12 camps pour Palestiniens existants. Ces camps surpeuplés, aux infrastructures vieillissantes et présentant des problèmes de santé environnementale, voient aujourd'hui leurs capacités submergées, tout comme les services qui y sont proposés, tandis que l'UNRWA souffre d'un sous-financement chronique. Les nouveaux réfugiés sont en concurrence pour des possibilités d'hébergement à la fois limitées et mal adaptées, au point que des familles, composées parfois de dix personnes, partagent une seule pièce pour un coût mensuel situé entre 200 et 400 USD. Alors que l'année scolaire 2013-14 a commencé, plus de 5.000 étudiants venus de Syrie ont rejoint les 32.213 élèves issus de la population palestinienne réfugiée existante.

Les réfugiés palestiniens nouvellement arrivés se retrouvent en concurrence avec la population palestinienne existante mais aussi avec quelque 677.000 nouveaux réfugiés palestiniens pour un nombre limité d'activités génératrices de revenus. Au contraire des citoyens syriens, les

réfugiés palestiniens venus de Syrie n'ont pas le droit de travailler au Liban et n'ont pas non plus l'expérience de travailler depuis des dizaines d'années comme travailleurs immigrés. En outre, ils manquent de compétences transférables puisque 40% de la population palestinienne réfugiée en Syrie y occupait un emploi non qualifié.

En Jordanie, le gouvernement a annoncé publiquement, en janvier 2013, sa décision de fermer les frontières du pays aux Palestiniens fuyant les violences en Syrie, ce qui a limité l'influx de ces derniers à 8.500 personnes. Quelques milliers de Palestiniens résident actuellement au sein des communautés des zones frontalières du sud de la Syrie, où les conflits font toujours rage. En raison de la précarité de leur statut juridique, il leur est difficile de mener à bien les processus d'état civil tels que l'enregistrement des naissances et d'accéder aux services, ils sont souvent dans l'incapacité de travailler et donc particulièrement susceptibles de s'en remettre à des stratégies de survie très risquées, et ils vivent sous la menace constante du refoulement. Cependant, les Palestiniens ont le droit d'être traités de manière égale et non discriminatoire lorsqu'il s'agit d'appliquer le droit international, et donc de ne pas être refoulés. L'UNRWA continue d'inciter les acteurs-clés à intercéder auprès des autorités sur une base individuelle et d'exhorter les autorités à faire preuve de la même considération humanitaire envers les Palestiniens qu'envers les autres réfugiés et de leur permettre d'entrer en Jordanie sans subir de discrimination.

Ce deuxième déplacement forcé des réfugiés palestiniens est un douloureux rappel des maux qu'ils endurent depuis ces 65 dernières années. Alors que cette situation de déplacement dure depuis plus longtemps que toute autre, et face à la vulnérabilité des réfugiés palestiniens dans un Moyen-Orient de plus en plus instable, il est plus que jamais du devoir de la communauté internationale de garantir leur prise en charge et leur protection et de trouver enfin une solution juste et durable à leur situation intolérable.

Gavin David White g.white@unrwa.org est chargé de communication et relations externes pour l'UNRWA. www.unrwa.org Les points de vue exprimés dans cet article sont ceux de l'auteur et ne représentent pas nécessairement ceux de l'ONU, y compris de l'UNRWA. Les chiffres concernant les réfugiés palestiniens étaient exacts au 1er septembre 2013.

octobre 2013

L'UNHCR en Ouganda: plus efficace que ne le suggère sa réputation

Will Jones

La méfiance et la crainte sont monnaie courante parmi les réfugiés rwandais en Ouganda. L'UNHCR doit remédier de toute urgence à l'insuffisance d'informations concernant la Cessation.

Le camp pour réfugiés de Nakivale, situé près de la frontière rwandaise en Ouganda, est l'un des plus anciens d'Afrique. Les premiers Rwandais y ont fui suite à la « Révolution hutu » de 1957 et il accueille aujourd'hui environ 60.000 Rwandais, Congolais et Somaliens ainsi que de nombreuses autres nationalités (certains de ses résidents aiment dire qu'ils vivent dans la véritable Organisation de l'unité africaine). Il ne s'agit pas du ghetto surpeuplé généralement représenté dans les médias. Nakivale est une confédération de villages autosuffisants grâce à ses activités de culture agricole et d'élevage, qui produisent même un surplus exporté hors de ses limites. Bien que le camp de Nakivale se trouve au milieu de nulle part, il n'est en aucun cas isolé des activités culturelles, sociales et économiques: on y trouve des marchés, plusieurs cinémas et d'innombrables smartphones, qui signalent que la population tire avantage de l'antenne de téléphonie mobile érigée au centre du camp.

Les soulèvements et pogroms successifs, ainsi que – bien sûr – le génocide de 1994 et ses répercussions immédiates, ont contribué aux vagues d'arrivées successives de Rwandais en Ouganda. Après le génocide et la montée au pouvoir du Front patriotique rwandais, la plupart des anciens déplacés rwandais sont retournés chez eux. Ils ont été progressivement remplacés par un nouvel ensemble de militaires mécontents, de défenseurs des droits humains, de journalistes qui avaient enfreint les nouvelles réglementations médiatiques trop strictes et de personnes tout simplement victimes des politiques foncières du Rwanda post-conflit, où le retour soudain des anciens réfugiés avait entraîné de nombreux litiges sordides pour déterminer qui possédait quoi, les perdants de ces litiges devant souvent quitter le pays en toute hâte.

Cessation

Le gouvernement rwandais actuel affirme que la Rwanda contemporain est un pays pacifique, que les réfugiés de Nakivale peuvent y revenir sans danger et que les seuls Rwandais qui ont à craindre quelque chose sont les auteurs du génocide qui doivent retourner au pays pour être jugés devant les tribunaux. Son argumentation

a été si persuasive que les autorités ougandaises et l'UNHCR ont accepté d'invoquer la clause de cessation qui affirme, en substance, que si les raisons pour lesquelles le statut de réfugié a été initialement accordé ne s'appliquent plus, «un réfugié ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont [il] a la nationalité».

Les Rwandais établis dans le camp se sont eux-mêmes féroce­ment opposés à cette clause, affirmant que le gouvernement rwandais continue, entre autre choses, d'adopter une attitude dictatoriale et intolérante vis-à-vis des opinions différentes des siennes. Ces dix dernières années, ils ont passé la plupart de leur temps à essayer de convaincre les organismes internationaux, les ONG et plus ou moins tous les autres acteurs impliqués qu'ils ne doivent pas être forcés de retourner chez eux. Ils estiment aujourd'hui courir le risque d'être expulsés, d'être victimes de violences arbitraires ou d'assassinats extrajudiciaires, voire pire encore.

En m'entretenant avec ces Rwandais, j'ai découvert qu'il existait un véritable gouffre entre ce que le personnel de l'UNHCR m'avait dit à Kampala et Mbarara (la capitale régionale) et ce que croyaient ces réfugiés. Le personnel de l'UNHCR m'avait expliqué patiemment que le processus avait été retardé jusqu'à ce que les capacités suffisantes soient en place pour sélectionner les personnes afin d'éviter les erreurs, que des mesures de sauvegarde étaient en place et que les autorités ougandaise n'avaient aucun intérêt à organiser une série d'expulsions forcées embarrassantes sur le plan politique. Mais dans le camp, les Rwandais n'avaient aucune idée de ce que l'UNHCR avait fait pour eux, obtenu pour eux ou essayé d'obtenir pour eux, bien qu'ils disposent de smartphones et d'un accès à l'internet. Autour du camp, vous trouverez de nombreux panneaux qui vous encouragent à utiliser un préservatif ou une moustiquaire mais vous ne trouverez quasiment aucune annonce publique concernant les activités de plaidoyer ou intergouvernementales de l'UNHCR. Il y a bien un bâtiment de l'UNHCR protégé derrière des barbelés et des murs en béton mais, même si vous parveniez à y pénétrer, le personnel qui pourrait vous donner

les réponses que vous cherchez se trouve à Kampala ou Mbarara. Sur le site web de l'UNHCR, aucune information n'est donnée sur les réfugiés de Nakivale.

Les conséquences du silence

Quatre problèmes découlent de cette situation. Premièrement, le trou noir informationnel laissé par l'UNHCR est un terrain fertile pour les rumeurs, les informations erronées et la distorsion des faits. Par exemple, on m'a répété plusieurs fois au cours de mes entretiens que l'UNHCR avait été corrompu par les autorités rwandaises afin de retarder la réinstallation des réfugiés en danger dans des pays tiers ou même de ne pas les réinstaller du tout. Il y a une part de vérité ici, dans la mesure où la réinstallation d'un réfugié rwandais prend plus de temps puisque de nombreux pays exigent que le Tribunal pénal international pour le Rwanda basé à Arusha (établi pour poursuivre les organisateurs du génocide) innocente toute personne susceptible d'être réinstallée sur son territoire en confirmant qu'elle ne se trouve pas sur la liste des suspects. Cela prend du temps. Mais n'importe quel Rwandais vivant dans un camp cherchera en vain une source digne de foi qui puisse lui expliquer clairement pourquoi ses voisins congolais sont réinstallés en Occident, mais pas lui. Ce manque d'informations est hélas comblé par des théories du complot, la crainte, la suspicion et la paranoïa.

Deuxièmement, le silence nuit profondément aux intérêts des réfugiés légitimes qui méritent d'être réinstallés hors de l'Ouganda. Le processus de réinstallation est souvent extrêmement long et stressant car il implique d'identifier un motif de réinstallation, de vérifier les faits puis d'aider les personnes ou familles à réaliser les démarches souvent idiosyncratiques du pays concerné. Nombre des obstacles rencontrés au cours de ce processus ne sont pas propres aux Rwandais: les problèmes sautent aux yeux lorsque la pratique consiste à interroger à plusieurs reprises des victimes de traumatismes pour qu'elles décrivent les préjudices subis il y a plus de dix ans et utiliser toute incohérence comme un motif de refus. Mais dans ce cas précis, en raison de la méfiance qu'ils nourrissent envers l'UNHCR, les réfugiés rwandais omettent souvent certaines informations lors de leurs entretiens avec ce dernier, des informations qu'ils dévoileront par la suite lors de leurs entretiens avec d'éventuels pays d'accueil. Il apparaît alors des disparités entre les entretiens initiaux menés avec l'UNHCR en vue d'une réinstallation et les entretiens ultérieurs avec les pays. Par conséquent, des demandes légitimes finissent par être déboutées en raison des incohérences qui émaillent le récit des réfugiés.

Troisièmement, cette situation complique la tâche de l'UNHCR. Les capacités de l'UNHCR à agir efficacement et à venir en aide aux personnes qu'il souhaite aider sont décuplées lorsque les communautés avec lesquelles il travaille comprennent son fonctionnement, lui font confiance et sont disposées à collaborer. En effet, la communication est une première étape pour aider les personnes à ne plus se positionner dans un camp ou un autre et à commencer à voir la situation comme un ensemble de problèmes que l'UNHCR et les réfugiés peuvent solutionner en travaillant main dans la main.

Enfin, et c'est le point le plus simple, si les personnes se sentent privées des informations les plus fondamentales concernant leur propre sort, cela ne fait qu'alimenter un sentiment profond et diffus de désespoir, d'abandon et de marginalisation. De nombreuses personnes instruites et intelligentes ont envoyé des lettres, des pétitions et des témoignages à l'UNHCR, Amnesty International et Human Rights Watch. Personne ne leur a jamais répondu. Il s'agit pourtant souvent de personnes qui ne sont plus qu'à un fil de perdre tout amour-propre et de se considérer uniquement comme un poids humain. Maintenir les personnes informées au sujet de leur avenir n'est pas seulement une question d'utilité, mais aussi une question de dignité et de respect.

Des mesures simples pour améliorer la communication

Il ne sera pas facile de se défaire de cet héritage préjudiciable caractérisé par la méfiance quasiment omniprésente à Nakivale. Toutefois, l'UNHCR pourrait faire quelques pas dans la bonne direction.

Nakivale est en ligne. Les personnes disposant d'une connexion internet impriment des articles pour les autres. Ainsi, les nouvelles se propagent relativement rapidement autour du camp. L'UNHCR pourrait très vite combler plusieurs lacunes informationnelles à Nakivale en mettant en place une plateforme d'information simple, claire et digne de foi dans les langues parlées par les résidents du camp, afin de leur donner des renseignements sur la situation actuelle; même si ces nouvelles n'étaient fournies qu'en anglais ou en français, elles seraient vite traduites et relayées autour du camp, bien qu'avec un possible manque de fiabilité. Par exemple: Comment fonctionne la cessation? Qui en est exempté? Si quelqu'un pense en être exempté, comment peut-il en apporter la preuve? Quels droits sont actuellement garantis en Ouganda? À qui faut-il s'adresser dans telle ou telle situation? Si une personne pense être sur le point d'être expulsée illégalement et contre son gré, à qui devrait-elle faire appel?

octobre 2013

Les réfugiés eux-mêmes sont bien équipés en infrastructures de communication. Dans les camps, des stations de radio ont été établies et sont opérées par des réfugiés. Ces canaux pourraient et devraient être utilisés pour promouvoir le message de l'UNHCR au sein des camps.

Et enfin, une bonne partie de l'infrastructure nécessaire existe déjà. Les organisations partenaires locales, telles que Refugee Law

Project, entretiennent des relations excellentes avec de nombreuses communautés de réfugiés; elles pourraient ainsi servir de voies de communication simples et efficaces pour diffuser des informations en utilisant les nombreuses ressources qui sont déjà entre leurs mains.

Will Jones william.jones@qeh.ox.ac.uk est chargé de recherche au Centre d'études sur les réfugiés à l'Université d'Oxford. www.rsc.ox.ac.uk

Cameroun: un éclairage différent sur la réponse à la crise des réfugiés

Angela Butel

L'intégration des réfugiés venus d'Afrique Centrale à des communautés camerounaises existantes a eu des impacts profonds en termes de développement sur la région et sur l'État dans son ensemble ; une observation qui nous incite à réévaluer l'importance des crises de réfugiés plus restreintes et moins remarquées

Nous risquons de passer à côté de possibilités importantes en ignorant des situations plus limitées, moins géopolitiquement proéminentes, comme celle qui se produit dans l'est du Cameroun depuis 2005. Malgré l'absence d'attention médiatique, cette situation offre des perspectives significatives sur la manière dont les réponses humanitaires sont menées aujourd'hui et sur les possibilités pour les rendre plus effectives. Plutôt que de créer des camps de réfugiés pour absorber les afflux, les organisations humanitaires ont aidé les réfugiés à s'intégrer à des villes camerounaises existantes. Des populations de Mbororos et de Gbays qui fuient les violences en République Centrafricaine (Centrafrique) s'installent dans des communautés camerounaises mbororos et gbays. De nombreux réfugiés ont déjà des relations de famille préexistantes avec des camerounais, et partagent une langue et une culture avec les autres populations. Les travailleurs humanitaires citent ces liens sociaux communs comme un facteur déterminant expliquant le succès de ce processus d'intégration.

L'aide destinée à couvrir les besoins les plus urgents des réfugiés (distribution de nourriture et de produits d'hygiène d'urgence, eau et assainissement, soins de santé et éducation) est centrée autour de l'agriculture : distribution de semences et d'outils et formation des communautés réfugiées aux techniques agricoles. Cette priorité accordée à l'agriculture, est en soi l'un des désavantages potentiels d'une aide aux réfugiés en tant que modèle d'intégration, car susceptible d'entraîner un conflit d'intérêts entre

les réfugiés et les communautés qui les accueillent. À l'intérieur des frontières camerounaises, on a assisté à une longue histoire d'hostilité et de conflit entre des communautés d'agriculteurs sédentaires et des groupes de bergers nomades,



Amadou Hayatou travaillait en RCA comme mineur pour l'industrie diamantaire avant de fuir les violences. Aujourd'hui, il travaille dans un champ qu'il partage en coopérative avec d'autres réfugiés, au Cameroun: «Maintenant, mes diamants ce sont mes pommes de terres!»

et les différends concernant les droits sur l'usage des terres sont fréquents. De nombreux réfugiés étaient bergers nomades en Centrafrique et on leur

demande maintenant de devenir des agriculteurs sédentaires au Cameroun. Cette modification de leurs modes et moyens d'existence et le fait d'attendre des communautés camerounaises qu'elles soient disposées à partager les terres arables avec ces nouveaux venus constituent des sources de conflit qu'il convient de surveiller attentivement.

Les ONG essaient de trouver des solutions à ces problèmes en négociant avec les chefs locaux afin d'obtenir des terres à cultiver pour les réfugiés. Ces organisations ont toutefois découvert que la meilleure manière de maintenir une relation de coopération entre les réfugiés et les communautés hôtes était d'inclure ces dernières dans les programmes humanitaires. La région Est, est notoire au Cameroun pour être la 'province oubliée', car elle a reçu considérablement moins de ressources et d'assistance au développement que les autres parties du pays. Maintenant, la nourriture, les puits, les latrines, les centres de santé et les salles de classe, tout ce qu'apportent les ONG et dont les réfugiés et les camerounais tirent avantage sans distinction, incite les communautés à rester ouvertes aux Centrafricains déplacés.

La frustration exprimée par la délégation locale du ministère de la sécurité nationale est une excellente illustration de l'efficacité de ces efforts pour faciliter l'intégration. Afin de remplir correctement leurs tâches, les agents de la sécurité considèrent qu'il est nécessaire de conserver des traces strictes de qui est un réfugié et qui est un citoyen. Toutefois, ils rencontrent maintenant bien des difficultés à établir une telle distinction. Ce que le personnel de la sécurité considère comme un obstacle, les organisations humanitaires ont tendance à l'envisager comme un succès : à savoir que les réfugiés centrafricains sont devenus autonomes, autosuffisants et qu'il est pratiquement impossible de les distinguer des autres membres à l'intérieur des communautés qui les ont accueillis.

Renforcement des capacités et développement

L'afflux de ressources internationales représente également une opportunité importante qui permet au Cameroun de soutenir son propre développement national. Comparés aux contributions à l'infrastructure, d'autres impacts semblent moins concrets. En effet, même si renforcer les capacités des professionnels camerounais, par exemple, ne faisait pas partie des résultats planifiés de la réponse humanitaire, il n'en reste pas moins que les ONG qui travaillent dans l'Est engagent des employés camerounais et leur offrent des occasions de développement professionnel, qui vont de

l'enrichissement de leur expérience et de leur CV à des déplacements régionaux et internationaux.

Les ONG humanitaires renforcent également le capital humain au-delà de leurs propres organisations. Elles sont nombreuses à travailler avec des représentants du gouvernement local afin de partager des informations sur les activités dans leur domaine de responsabilité. Au cours de ce processus, elles forment des fonctionnaires du gouvernement local à l'utilisation des techniques qu'elles apportent aux communautés (techniques de lavage des mains ou entretien des puits, par exemple) afin de mieux préparer les fonctionnaires à appliquer ces mêmes techniques dans le cadre de leurs propres programmes. De même, lorsqu'elles remettent des fonds à un chef traditionnel local en vue d'un projet communautaire, les ONG le forme à gérer cet argent. Les organisations internationales travaillent également en partenariat avec des ONG locales en vue de renforcer la durabilité de leurs programmes en prévision du moment où elles quitteront la zone.

Les ressources internationales, ne bénéficient pas uniquement à ceux qui en sont les destinataires prévus (les réfugiés et les communautés qui les accueillent), mais aussi, à bien des niveaux, aux Camerounais en général. Alors que nous évaluons l'efficacité d'une approche intégrée de ce type, nous devrions garder à l'esprit l'ensemble de ces impacts plus étendus et souvent moins bien reconnus.

C'est en observant différents types de crises que nous pouvons être amenés à reformuler nos questions concernant les réponses que nous leur apportons. Quels types d'approches le régime des réfugiés adopte-t-il par rapport à des crises plus restreintes comme celle qui a lieu dans l'est du Cameroun ? Quelles sont les opportunités d'innovation qu'offrent ces situations en termes de modèles d'aide aux réfugiés ? Comment pouvons-nous comprendre les impacts des modèles d'aide au-delà de l'espace humanitaire ? En suscitant des questions de ce type et des perspectives nouvelles le cas du Cameroun peut contribuer à une meilleure compréhension de l'action humanitaire moderne. Il serait sans aucun doute utile d'envisager dans quelles autres circonstances un modèle similaire serait aussi susceptible de fonctionner.

Angela Butel acbutel@gmail.com est récemment diplômée en Anthropologie à Macalester College et elle est actuellement assistante de recherches pour le projet Multifaith Engagement in the Public Sphere basé à l'Université du Minnesota.

octobre 2013

La liberté de mouvement des réfugiés afghans en Iran

Farshid Farzin et Safinaz Jadali

Bien que justifiables sur le plan juridique, les restrictions croissantes imposées aux mouvements et à l'emploi des réfugiés en Iran ont des effets défavorables pour ces derniers.

En Iran, suite à la révolution de 1979 qui avait abouti à l'instauration de la République islamique, le nouveau Gouvernement a très rapidement adopté une politique accueillante envers les réfugiés afghans, qui puisait ses racines dans les valeurs et les principes religieux de l'Islam.¹ En conséquence, des millions de réfugiés ont traversé la frontière pour s'installer en Iran, sans souffrir aucune restriction. Ces réfugiés afghans se sont relativement bien intégrés en raison de la communauté de langage et de culture avec leur pays d'accueil. Ils se sont également bien intégrés au marché du travail même si, en raison de la nature des emplois qu'ils trouvaient, un nombre élevé de réfugiés afghans devait aller travailler dans des régions reculées pendant que leur famille restait en ville. Inévitablement, ces réfugiés devaient faire des allers-retours entre leur lieu de travail et leur lieu de résidence.

Les Afghans présents en Iran pouvaient se déplacer librement et sans difficulté d'un endroit à un autre jusqu'en 2000, lorsque les autorités iraniennes, ayant décidé de régulariser le statut des Afghans, ont lancé un vaste plan d'enregistrement des réfugiés en collaboration avec l'UNHCR.² Ce plan initial a été suivi par des mesures complémentaires, dont la délivrance de permis de séjour temporaires à ces réfugiés. Bien que ces permis délivrés par les autorités iraniennes régularisaient et légalisaient le statut des Afghans d'Iran, ils leur imposaient également de sévères restrictions de mouvement.

En 1976, l'Iran a adhéré à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967 mais en formulant des réserves à quatre articles, dont l'article 26 permettant le libre mouvement des réfugiés. Les autorités iraniennes ne se sentent donc pas contraintes par les dispositions de cet article, dont la section finale exige que la partie signataire permette la liberté de mouvement des réfugiés tout en l'assujettissant aux réglementations applicables aux étrangers dans des circonstances semblables.

Depuis la délivrance de la première série de permis de résidence en 2003, les Afghans et les autres réfugiés ont été autorisés à se déplacer librement au sein de la province désignée comme leur province de résidence. En revanche, s'ils désirent se rendre dans d'autres provinces, les réfugiés doivent en informer les autorités afin d'obtenir un laissez-passer avant de prendre le départ. Sans ce document, les réfugiés n'ont pas le droit de sortir de leur province désignée ou de leur ville de résidence. Toute infraction peut entraîner l'arrestation, la détention et même l'expulsion, à la discrétion des autorités. Bien que l'obligation de détenir un laissez-passer ne constitue pas en soi un problème majeur pour les



Jeunes réfugiées afghanes dans le camp de Torbate-Jam en Iran.

réfugiés, il arrive parfois que ces derniers aient du mal à l'obtenir, soit en raison des démarches à suivre, soit en raison des frais de délivrance à couvrir.

En outre, les réfugiés afghans ont uniquement le droit de travailler dans les limites de leur zone de résidence. Sans laissez-passer, ils ne peuvent pas quitter leur zone désignée pour aller travailler ailleurs. Seulement, il arrive que les zones de résidence désignées soient si limitées que les Afghans peinent à y trouver un emploi. De surcroît, les réfugiés afghans ont le droit d'être embauchés uniquement pour certains types d'emplois, une disposition qui limite manifestement leurs possibilités de trouver du travail.

Zones interdites

En 2007, le Conseil suprême de la sécurité nationale de l'Iran a déclaré certaines provinces, ou certaines villes dans une province donnée, comme des zones interdites aux étrangers, y compris aux réfugiés. Sur le plan juridique, cette décision se base sur l'article 13 de la Loi sur les droits d'entrée et de résidence des ressortissants étrangers en Iran, qui donne au Gouvernement le pouvoir de déclarer certaines zones comme interdites aux motifs de la «sécurité nationale», de l'«intérêt public» et de la «santé».³ Au moment de la mise en application de cette nouvelle politique, la majorité des zones interdites déclarées étaient situées dans des zones frontalières mais elles ont ensuite été progressivement élargies, au point d'inclure aujourd'hui des provinces et des villes à travers tout le pays.

En vertu de la politique en cours, les Afghans n'ont pas le droit de résider ni de se rendre dans les zones interdites. Une fois les zones interdites identifiées et publiées, les réfugiés disposent d'un délai pour décider s'ils souhaitent se réinstaller dans l'une des régions d'Iran désignées par les autorités ou être rapatriés en Afghanistan. S'ils choisissent la réinstallation, ils continuent de bénéficier de certains droits fondamentaux tels que l'accès à l'éducation, à l'emploi, aux soins de santé et au logement dans un environnement sûr. Toutefois, la réinstallation n'en est pas moins problématique pour les réfugiés afghans qui, après avoir vécu à un endroit donné pendant plusieurs années, ont fini par y tisser des liens économiques et sociaux et s'y créer des réseaux économiques.⁴

Les réfugiés qui ne se soumettent pas aux exigences de la politique de zones interdites se voient refuser la délivrance d'un nouveau permis de séjour, et sont alors considérés comme des ressortissants étrangers en situation irrégulière; en raison de leur nouveau statut, les forces de police ont le pouvoir de les arrêter et de les expulser vers l'Afghanistan.

Considérations humanitaires

Bien que l'établissement et la mise en œuvre de la politique des zones interdites soient juridiquement bien fondés, ils soulèvent malgré tout certaines préoccupations sur le plan humanitaire. Même si le délai accordé aux réfugiés pour préparer leur départ est important, l'impact d'un tel déplacement n'en est pas moins profond. Mais surtout, le coût de cette réinstallation est élevé pour les Afghans, qui comptent parmi les populations les plus pauvres et les plus vulnérables de la société iranienne, et la recherche d'un emploi dans leur

nouvel environnement vient encore s'ajouter aux obstacles qui jalonnent leur chemin.

Afin d'atténuer les impacts socio-économiques de la réinstallation des réfugiés, les mesures suivantes pourraient être considérées avant, pendant et après la réinstallation:

- Désigner des zones de réinstallation qui soient plus proches en termes de distance comme de caractéristiques socioculturelles et environnementales relativement au précédent lieu de résidence des réfugiés. Plus le nouveau lieu de vie est proche, moins les frais de transport et de réinstallation seront élevés. Les similitudes socioculturelles et environnementales pourraient faciliter l'intégration des réfugiés dans leur nouveau cadre de vie, ce qui serait bénéfique non seulement pour eux mais aussi pour les communautés d'accueil.
- Étant donné que la réinstallation présente un coût élevé pour les réfugiés, les autorités iraniennes et les organisations internationales pourraient collaborer pour leur venir en aide, soit en leur apportant une assistance financière directe, soit en leur fournissant les équipements logistiques adaptés.
- Il ne faut pas sous-estimer l'importance de la réintégration au sein de la nouvelle zone de résidence. Les ONG locales pourraient porter assistance aux réfugiés dans le domaine du logement, de l'emploi et de la scolarisation des enfants.

Farshid Farzin farzinfarshid@gmail.com et Safinaz Jadali Safinaz.jadali@gmail.com sont chercheurs indépendants et membres du personnel de l'UNHCR en Iran. Les points de vue exprimés dans cet article sont ceux des auteurs et ne représentent pas nécessairement ceux de l'UNHCR.

1. Consultez «Islam, human rights and displacement», Supplément de la *Revue des migrations forcées* sur le thème de l'Islam, les droits humains et le déplacement (uniquement disponible en anglais et en arabe) www.fmreview.org/human-rights

2. Bruce Koepke «The situation of Afghans in the Islamic Republic of Iran Nine Years After the overthrow of the Taliban Regime in Afghanistan» (La situation en République islamique d'Iran neuf ans après le renversement du régime taliban en Afghanistan), février 2011 <http://tinyurl.com/Koepke-Afghans-in-Iran-2011>

3. Branche iranienne du Conseil norvégien pour les réfugiés, *Refugee matters in Iran*, Vol. 1, no1, juillet 2012 www.nrc.no/arch/_img/9659994.pdf

4. Dépêche de l'ONU, 6 juin 2012 <http://tinyurl.com/UNDISPATCH-Shuja-060612>

octobre 2013

Le rejet de la communauté après une agression sexuelle comme «migration forcée»

AJ Morgen

Lorsque les femmes sont bannies de leur communauté suite à une agression sexuelle, ce rejet devrait être considéré comme un acte de migration forcée par les administrateurs des programmes de réparation des commissions de la vérité.

Depuis le milieu des années 1990 en République démocratique du Congo (RDC), le viol et les autres formes d'agression sexuelle sont devenues des armes de guerre répandues tout autant que des actes courants de la part des non-combattants. Ces actes sont menés d'une manière si brutale qu'ils entraînent souvent la mort ou un handicap sévère chez la victime. Une enquête auprès des femmes victimes d'agression sexuelle conduite en RDC par la Harvard Humanitarian Initiative a conclu qu'environ une sur quinze (6%) devait ensuite subir le rejet de sa communauté. Toutefois, 34% d'entre elles n'avaient pas répondu à la question concernant ce rejet, si bien qu'il est possible que ce type de situation soit en fait plus fréquent que cette enquête le laisse à penser.¹

En RDC, mais de manière plus générale aussi, la victime est souvent perçue comme salie, infectée et contaminée par l'ennemi, et d'autant plus si elle est tombée enceinte suite au viol subi: les femmes à qui ceci arrive sont cinq fois plus susceptibles d'être rejetées par leur communauté que celles qui ne tombent pas enceintes. Souvent, ces femmes souffrent aussi de handicaps physiques résultant de la brutalité du viol, si bien qu'elles sont perçues comme des «biens endommagés».² Il arrive alors que ces femmes soient rejetés par leur époux, leur famille ou leur communauté, ce rejet étant perçu comme un moyen de se prémunir contre la maladie ou encore justifié par la soi-disant perte de valeur de la femme au sein la société ou relativement au mariage.

De nombreux rapports ont aussi conclu que le viol, lorsqu'il est utilisé comme arme de guerre, n'est pas commis comme un crime privé contre une personne particulière. Le corps de la femme est une représentation symbolique de l'homme ou des hommes à l'autorité duquel ou desquels elle est soumise, si bien que «les auteurs du viol considèrent le corps de la femme comme un élément du butin de guerre, comme des biens à saisir ou endommager et comme un territoire à occuper».³ Parallèlement, la femme est couverte de honte pour ne pas être capable de défendre sa pureté, sa vertu ou son honneur. Et lorsque les

victimes de viol continuent de vivre dans leur communauté, elles sont la représentation vivante de l'incapacité des hommes à les protéger.

Ces victimes rejetées et leurs «enfants du viol» sont souvent condamnés à une vie dénuée du soutien économique et social de leur époux, de leur famille et de leur communauté, et se retrouvent souvent sans accès aux soins de santé essentiels, sans compétences professionnelles et sans logement permanent.

Le rejet de la communauté en tant que migration forcée?

Selon la Commission Accueil, vérité et réconciliation établie au Timor-Leste, le déplacement forcé est défini simplement comme «une situation dans laquelle les personnes quittent leur lieu de vie sous la contrainte ou parce qu'elles ont décidé elles-mêmes qu'il serait dangereux de ne pas partir au vu des circonstances». Quant à la Commission Vérité et réconciliation établie au Liberia, elle le définit comme un acte par lequel «l'auteur de l'acte a expulsé, ou transféré ou déplacé par la force vers un autre État ou un autre lieu, sans qu'aucun motif prévu par le droit international ne l'autorise, une ou plusieurs personnes en recourant à l'expulsion ou tout autre action coercitive. Les personnes concernées étaient présentes en toute légalité sur le lieu dont elles ont été expulsées ou transférées.» Les femmes victimes de violence sexuelle comme celles de l'Est de la RDC sont forcées de quitter leur communauté après avoir subi une agression sexuelle en temps de guerre; elles ont été victimes d'un acte qui leur a été imposé et qui entraîne leur expulsion de la communauté. De surcroît, les commissions vérité susmentionnées ne précisent aucunement la distance à laquelle une personne doit être déplacée de chez elle pour pouvoir être considérée comme une «personne déplacée»; n'importe quelle femme qui a quitté sa communauté, ou même qui est forcée de vivre en marge de celle-ci, pourrait donc répondre aux définitions énoncées. Ainsi, si une définition semblable du «déplacement forcé» était utilisée par une future commission vérité en RDC ou ailleurs, les femmes

bannies de leur communauté seraient dans leur droit de se présenter devant telle commission en tant que victime du déplacement forcé.

Il existe quatre grandes raisons pour lesquelles le rejet par la communauté devrait être considéré comme un déplacement forcé. Premièrement, les mécanismes de justice transitionnelle, tels que les commissions vérité et les politiques de réparation, manquent la plupart du temps de faire la distinction entre la manière dont les hommes et les femmes vivent les conflits, et de prendre en compte ces différences. Historiquement, ces mécanismes post-conflit ont plutôt considéré et accepté les expériences des conflits vécues par les hommes comme les représentations fidèles des expériences des deux genres. Par conséquent, la voix des femmes est restée souvent sans écho et ce sont généralement les dernières à avoir obtenu réparation pour les expériences qu'elles ont traversées. Tout moyen de mieux tenir compte des expériences et des besoins des femmes au cours du processus de réparation constituerait donc une avancée.

Deuxièmement, c'est la même attitude sociétale qui entraîne le rejet des femmes agressées qui rend également difficile, pour ces femmes, d'oser partager leur vécu devant une commission vérité ou un comité de réparation. L'expérience passée met d'ailleurs en lumière une sous-représentation indéniable des femmes signalant les violences sexuelles subies. S'il était possible d'enregistrer les femmes victimes d'agression sexuelle et rejetées par leur communauté sous la catégorie «déplacement forcé» en plus ou au lieu de la catégorie «agression sexuelle», on observerait peut-être alors une augmentation importante du nombre de femmes disposées à se porter témoin devant une commission vérité et à réclamer les réparations auxquelles elles ont droit.

Troisièmement, ce terme supplémentaire et moins sexué pourrait permettre aux femmes d'accéder plus facilement aux réparations mais aussi accroître leur montant, ou encore multiplier les types de réparations auxquelles elles ont droit. Les réparations sont la plupart du temps octroyées en fonction des violations subies, ce qui signifie par exemple que les victimes d'agression sexuelle, en plus de recevoir une indemnisation financière, se voient souvent recommander de suivre une thérapie et un traitement pour leurs séquelles physiques. Dans nombre des pays ayant accueilli une commission vérité, à l'instar de la Sierra Leone ou du Timor-Leste, les femmes n'avaient pas ou avaient très peu de titres de propriété officiels sur les terres,

si bien qu'elles se sont trouvées désavantagées lors du processus formel de restitution. Comme les réparations accordées aux migrants forcés se sont généralement attachées à leur besoin de retrouver un logement ou de recouvrer leur propriété, l'inclusion des femmes bannies parmi la population des déplacés pourrait augmenter leurs chances d'accéder à ce type de réparation, et pourrait représenter un pas en avant vers une plus grande égalité entre les sexes dans la société.

Enfin, accorder plus d'importance aux préjudices physiques qu'aux autres préjudices peut finir par donner une vision déformée des expériences vécues par les femmes lors des conflits. Même les commissions vérité qui ont tenté de mieux tenir compte des questions propres aux femmes et des questions de genre ont la plupart du temps limité la victimisation subie par les femmes aux seules violences sexuelles, donnant ainsi seulement une image partielle de la réalité et renforçant par là-même les inégalités sociétales. Il est donc essentiel que les programmes de réparation reconnaissent le bannissement de la communauté suite à une agression sexuelle comme une forme de déplacement forcé, non seulement pour les femmes concernées qui pourront plus facilement accéder aux réparations mais aussi pour la société en général.

AJ Morgen ajmorgan@gmail.com est doctorante en Relations internationales et diplomatie à l'American Graduate School de Paris et coordinatrice du plaidoyer international pour Friends of Orphans (Ouganda).

Consultez également *Revue migrations forcées* no36, 'République démocratique du Congo: Passé. Présent. Avenir?' www.fmreview.org/fr/RDCongo et *Revue des migrations forcées* no27 'Les violences sexuelles: arme de guerre, entrave à la paix' www.fmreview.org/fr/violencessexuelles

1. Harvard Humanitarian Initiative. Characterizing Sexual Violence in the Democratic Republic of the Congo; Profiles of Violence, Community Responses, and Implications for the Protection of Women. (Caractériser les violences sexuelles en République démocratique du Congo; profils de la violence, réponses communautaires et implications pour la protection des femmes). Open Society Institute, <http://tinyurl.com/HHI-SexualViolenceinDRC>
2. Consultez Jessica Keralis «Au-delà du silence: La violence sexuelle dans l'est de la RDC» dans la *Revue migrations forcées* no 36 www.fmreview.org/fr/RDCongo/keralis.htm et les autres articles à ce sujet.
3. InterPares, «Women's Struggles For Justice: A Roundtable on Confronting Sexual Violence in Armed Conflict» (Les luttes des femmes pour la justice: Une table ronde pour confronter la violence sexuelle et les conflits armés), février 2009 <http://tinyurl.com/InterPares-SVinArmedConflict>

octobre 2013



La distinction Nansen pour les réfugiés de l'UNHCR remise en 2013 à Sœur Angélique Namaïka

Le 17 septembre, l'UNHCR a annoncé que la gagnante de la distinction Nansen pour les réfugiés de 2013 était Sœur Angélique Namaïka, une nonne congolaise qui œuvre auprès des femmes et des filles déplacées dans le nord-est de la République démocratique du Congo, où des attaques brutales ont forcés des milliers de personnes à fuir de chez elles tandis que des centaines d'autres étaient victimes d'enlèvement et de mauvais traitements. En plus des traumatismes qu'elles ont vécus, de nombreuses femmes et filles déplacées vulnérables sont ostracisées par leur famille et leur communauté en raison de leurs expériences passées. Sœur Angélique, elle-même anciennement déplacée, a consacré sa vie à les aider à se faire de nouveau accepter par leur communauté et à devenir autonomes. En lui remettant la distinction Nansen pour les réfugiés de 2013, l'UNHCR reconnaît sa remarquable dévotion à la cause des personnes déplacées.

Le numéro 46 de la Revue des Migrations Forcées (à paraître en juin 2014) aura pour thème principal « Organisations confessionnelles et réponses au déplacement » et reflétera un grand éventail d'opinions et de perspectives sur les activités humanitaires de nature confessionnelle ou inspirées par la foi dans le cadre des situations de déplacement forcé. Notre appel à soumission d'articles est d'ores et déjà disponible en ligne sur : www.fmreview.org/fr/foi

Argent liquide et bons: une bonne chose pour la protection des bénéficiaires ?

Michelle Berg, Hanna Mattinen et Gina Pattugalan

La communauté humanitaire internationale s'est éloignée des approches plus traditionnelles de fourniture d'assistance en nature pour utiliser de l'argent liquide et des bons. Dans les situations de déplacement il est possible que cela constitue une forme d'assistance digne, aisée et accessible.

Fin 2011 le Programme alimentaire mondial (PAM) a passé en revue l'ensemble des études antérieures relatives aux transferts monétaire et aux bons et a mené une évaluation limitée de ses propres programmes afin de déterminer si les transferts monétaires et les bons contribuaient à améliorer la protection des bénéficiaires, ou du moins ne leur nuisaient pas. Le PAM et le HCR ont alors conçu une étude de terrain couvrant toute une gamme de scénarios (milieu urbain, rural, camp, hors camp, urgence et développement) dans huit pays différents ; dans cinq de ces pays, des transferts monétaires et des bons ont été utilisés dans des situations de déplacement (Tchad, Jordanie, Équateur, Darfour du Nord et Pakistan).

L'étude a examiné quels ont été les impacts potentiels de la distribution d'espèces et de bons sur la protection et la sécurité des bénéficiaires ainsi que leurs dimensions sexospécifiques en termes de dignité et d'autodétermination. Elle s'est aussi demandé si l'accès à l'assistance et les préférences des bénéficiaires ainsi que les relations entre les sexes et la cohésion sociale de la communauté avaient été affectés et de quelle manière. Les conclusions de l'étude ont montré que dans la plupart des cas les impacts sexospécifiques et de protection qui ont été identifiés se devaient à la conception du programme et à la manière dont celui-ci abordait (ou n'abordait pas) les considérations de protection et les dimensions sexospécifiques, plutôt qu'à un résultat direct des transferts monétaires et des bons, avec pour exception notoire que les transferts

monétaires et les bons étaient ressentis comme une forme d'assistance plus digne par les destinataires.

Promouvoir la dignité : Dans des situations de déplacement, des individus habitués à subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille deviennent dépendants de l'aide et de la charité. Même s'il n'est pas facile de restaurer entièrement leur sens de la dignité, les transferts monétaires et les bons leur permettent un certain choix ainsi qu'un degré limité de contrôle dans une situation où ils sont nombreux à avoir l'impression de n'avoir ni choix ni contrôle. Comme le faisait remarquer un réfugié en Jordanie, les transferts monétaires sans condition leur restituaient « quelques miettes de dignité » dans une vie difficile, pleine d'incertitude. Les bénéficiaires consultés au Soudan et en Équateur appréciaient les bons (à échanger contre de la nourriture ou des articles non alimentaires) parce qu'ils leur permettaient de faire un choix, même s'il s'agissait d'un choix restreint. Par ailleurs, au Soudan, les bons à échanger contre de la nourriture permettaient aux bénéficiaires de choisir les produits qu'ils préféraient et qui étaient mieux appropriés à l'alimentation et aux pratiques de préparation locales.

De par leur conception toutefois, les bons limitent les achats à une série de produits ou d'articles prédéfinis se trouvant chez des commerçants présélectionnés par l'agence d'aide. Dans certains cas, les agences avaient imposé des conditions sur la manière dont les espèces pouvaient être dépensées, par crainte que les

bénéficiaires fassent de ‘mauvais choix’ ou des choix ne correspondant pas au mandat des agences, ou qu’ils consacrent l’argent à des dépenses antisociales (alcool, cigarettes ou soins de beauté, par exemple). L’étude toutefois n’a mis en évidence que très peu de dépenses antisociales (même s’il faut admettre que c’est un aspect difficile à vérifier) et, dans les cas où cela s’est présenté, les communautés disposaient de mécanismes pour y remédier. Bien plus, dans certaines circonstances, des dépenses considérées comme antisociales par les agences ont eu des impacts psychosociaux positifs – notamment en renforçant le sentiment d’appartenance à une communauté et en engrangeant la bonne volonté des autres en prévision de périodes de besoin à venir.

Des conditions étaient également associées aux espèces dans l’intention de promouvoir des changements de comportement. Au Tchad, les conditions du HCR imposaient aux destinataires d’envoyer leurs enfants à l’école et de leur faire subir des contrôles de santé. Même si cela a eu certains résultats positifs, des préoccupations ont été soulevées concernant leur durabilité à plus long terme. Certains bénéficiaires ont indiqué que ces comportements cesseraient avec la fin des transferts monétaires. En outre, l’une des chefs de communauté a signalé que même si le fait d’amener les enfants aux contrôles de santé était une bonne chose, au vu des conditions de logement et d’assainissement déplorables dans le camp, elle n’avait pas remarqué d’amélioration de leur santé. Ce qui semble indiquer que les conditions liées aux transferts monétaires, en l’absence d’autres facteurs d’amélioration de la santé des enfants, n’ont pas eu l’effet souhaité ou prévu.

L’étude a massivement indiqué que les bénéficiaires établissaient un lien positif entre une augmentation de leur dignité et le degré de choix qui leur était donné, soulevant la question déterminante de savoir si les conditions liées aux espèces et aux bons ont réellement permis d’atteindre la totalité de leur potentiel positif, y compris celui de restituer un certain degré de dignité.

Autonomisation : L’étude a montré que les programmes qui utilisent des espèces et des bons, prétendent souvent contribuer à l’autonomisation des bénéficiaires sans réellement définir ce que cela signifie. Dans les cas où la population interrogée avait été déplacée, peu ou pas de preuves ont mis en évidence un regain d’autonomie dû à l’utilisation d’espèces ou de bons. Au Tchad, les réfugiés ont reçu des quantités limitées d’espèces accompagnées de conditions alors qu’ils avaient des besoins énormes après avoir perdu leurs maisons ainsi que tous leurs biens et leurs moyens d’existence. Au Pakistan, les personnes interviewées avaient subi des inondations dévastatrices et le fait de recevoir de l’argent n’a pas vraiment servi à leur rendre leur autonome,

les besoins étaient énormes et les programmes sur place n’étaient prévus qu’à court terme.

Au Soudan, l’un des objectifs affichés du programme de remise de bons était « l’autonomisation des bénéficiaires, en particuliers des femmes en leur restituant un certain contrôle sur leurs besoins en termes de sécurité alimentaire et en leur donnant l’occasion d’acheter localement leurs aliments de prédilection ». Même si le fait de pouvoir choisir entre 14 produits alimentaires différents grâce aux bons était préférable à n’avoir aucun choix, le programme n’a pas semblé apporter un degré significatif de contrôle sur la prise des décisions économiques, sociales et politiques ou sur l’utilisation des ressources qui déterminent la qualité de vie (à savoir sur le renforcement de l’autonomie). Des programmes de ce type nous rappellent que les agences ne devraient pas placer trop d’ambition sur ce qu’une intervention unique peut accomplir, dans la mesure où de nombreux autres facteurs sont nécessaires afin d’atteindre à l’autonomie et de restituer du pouvoir. Par ailleurs, les situations de déplacement ont souvent intrinsèquement pour effet de priver les personnes de leur pouvoir et de leur autonomie, et il est peu probable qu’une aide à court terme, quelle qu’en soit la forme, réussisse à résoudre une situation de vulnérabilité aussi fondamentale. De plus, même si le fait de remettre des espèces et des bons aux femmes a sans aucun doute été accompagné d’effets positifs, cela n’a pas nécessairement été suivi d’un changement dans les relations, les rôles et les perceptions entre les sexes ou d’un gain d’autonomie et/ou de pouvoir des femmes, simplement parce qu’elles étaient les destinataires de l’aide.

Les femmes n’avaient pas besoin d’être les destinataires directes des transferts monétaires pour que ceux-ci aient un effet positif sur leur existence. En Jordanie, c’est aux hommes que des espèces ont été remises parce que cela semblait plus approprié culturellement. Les personnes interrogées sur place, ont affirmé que si les espèces avaient été remises aux femmes cela aurait eu pour effet de ‘réduire les hommes à l’impuissance’, ce qui aurait pu engendrer un ressentiment à l’égard des femmes, accusées de chercher à s’attribuer le rôle traditionnel des hommes en tant que soutien de famille. Tant les femmes que les hommes ont indiqué que malgré cela les femmes étaient constamment impliquées dans les décisions concernant les dépenses au niveau du foyer. Ces constatations remettent en cause la logique conventionnelle qui voudrait que ce qui revient à la famille soit remis aux femmes en vue d’accroître leurs chances et celle de la famille toute entière d’en bénéficier, ou parce que cela les rendra plus autonomes ou encore, que cela modifiera la dynamique entre les sexes.

octobre 2013

Sécurité et accès : Aucun des bénéficiaires interrogés n'a mentionné de préoccupation concernant la sécurité des espèces et des bons, même dans des situations de sécurité précaires. Dans tous les cas, les agences avaient fait de la sécurité des bénéficiaires lorsqu'ils auraient à recevoir et à dépenser les espèces ou les bons, un facteur prioritaire. Au Darfour, par exemple, les commerçants ont installé des marchés près des camps de manière à permettre aux bénéficiaires de pouvoir dépenser leurs bons sans crainte. Tant au Tchad qu'au Pakistan, la police a assuré la sécurité des espèces, même si dans les deux pays les bénéficiaires étaient d'avis que la présence de la police n'était pas nécessaire. En Jordanie, la technologie a considérablement contribué à réduire les préoccupations en matière de sécurité, en effet les réfugiés ont utilisé des distributeurs automatiques de billets à l'aide de cartes bancaires ou de scans de l'iris ce qui leur permettait de retirer des espèces de manière discrète et en petites quantités.

Des documents d'identité ont été nécessaires au Pakistan par exemple, où les banques ont été utilisées pour la distribution des espèces, mais cela a été l'occasion de collaborer avec le gouvernement pour obtenir des documents d'identité pour les bénéficiaires, ce qui potentiellement leur a apporté une protection à plus long terme et leur a facilité l'accès à d'autres ressources.

Malheureusement, les espèces et les bons n'ont pas éliminé toutes les occasions de fraude et de corruption. Certaines personnes ont indiqué que des commerçants participant aux programmes de bons ont pratiqué des prix plus élevés que ceux des magasins du marché ou d'autres commerçants, ou que certains chefs locaux ont exigé des familles se trouvant sous leur contrôle de ne dépenser leurs bons que chez certains commerçants en échange d'une 'commission'. Néanmoins, grâce à la mise en place d'un contrôle rigoureux et de mécanismes de plaintes effectifs, ces difficultés ont pu être résolues de manière précoce.

Relations communautaires : Même si les produits alimentaires et non alimentaires acquis grâce aux espèces et aux bons ont été moins largement partagés que lors des distributions en nature, dans la plupart des cas les communautés déplacées n'ont pas connu de tensions sociales, que ce soit à l'intérieur-même de la communauté déplacée ou entre la communauté déplacée et la communauté d'accueil. Dans certaines situations des effets positifs ont été observés, comme au Soudan où les bons ont provoqué des interactions entre différents groupes ethniques (commerçants et bénéficiaires) ce qui, selon certaines personnes interrogées, aurait renforcé la cohésion de la communauté.

Préférence des bénéficiaires : Les bénéficiaires ont massivement affirmé qu'ils préféreraient les espèces à toute autre forme d'aide. La raison la plus couramment invoquée étant la flexibilité que les espèces leur offrent ainsi que le choix de pouvoir déterminer eux-mêmes leurs besoins prioritaires.

Conclusions

Dans une situation de crise, la perte de contrôle sur les décisions constitue une part prépondérante de la souffrance vécue par les populations déplacées, et les transferts monétaires, en tant que mode de mise à disposition de l'assistance peuvent avoir un impact tout à fait positif en contribuant à restituer un sentiment de dignité et de choix. L'évolution des modalités de l'aide, de l'assistance en nature à la remise d'espèces et de bons fournit une occasion aux agences pour incorporer plus complètement la protection et les questions de genre à leurs programmes – et d'aborder non seulement des problèmes nouveaux mais aussi de tenter de résoudre des questions plus anciennes de protection et d'égalité des genres.

Les agences d'aide qui ont des mandats spécifiques dans certains secteurs ne devraient pas craindre d'accueillir favorablement les avantages que comportent les transferts monétaires au motif que les espèces remises pour couvrir des besoins dans un secteur pourraient être utilisées par les bénéficiaires pour couvrir des besoins dans un autre secteur qu'ils considèrent comme plus important. Considérer les transferts monétaires et les bons comme des outils dans le cadre d'une stratégie d'aide plus globale pourrait contribuer à renforcer leur impact de protection.

Même si les bénéficiaires et les autres personnes interrogées ont en général une opinion plutôt positive des espèces et des bons, ils ne sont cependant pas appropriés à toutes les circonstances. Comme le fait remarquer le rapport Good Practice Review, 'Cash Transfer Programmes in Emergencies', « les transferts monétaires ne sont pas une panacée... la pertinence des transferts monétaires dépend des besoins, des marchés et d'autres facteurs déterminants qui tous varient d'un contexte à un autre ».¹

Michelle Berg michelleberg2@gmail.com est Consultante indépendante. Hanna Mattinen mattinen@unhcr.org est Responsable principale de la sécurité alimentaire et des relations avec le PAM au HCR. Gina Pattugalan gina.pattugalan@wfp.org est Chargée de politique au PAM.

1. Harvey, P et Bailey, S 'Cash Transfer Programming in Emergencies', Good Practice Review, ODI No.11, juin 2011. www.odihpn.org/download/gpr11.pdf

Le droit au travail des réfugiés

Emily E Arnold-Fernández et Stewart Pollock

Les économies hôtes sont bénéficiaires lorsque les réfugiés travaillent. Les nations qui ont pour objectif la croissance économique et la stabilité politique devraient permettre aux réfugiés l'accès à l'emploi et aux droits qui y sont liés.

Même si les droits à l'emploi des réfugiés sont, en grande partie, clairement articulés dans les instruments juridiques internationaux, les efforts destinés à appliquer ces droits dans le cadre des législations nationales et des pratiques gouvernementales restent très réduits dans la plupart des pays qui accueillent d'importantes populations de réfugiés. Les éléments recueillis dans les rares pays qui permettent aux réfugiés un accès légal à l'emploi ainsi que dans les contextes dans lesquels les réfugiés travaillent sans autorisation légale, suggèrent sans équivoque que le fait de permettre aux réfugiés d'être employés ou de s'auto-employer est avantageux pour les pays qui les accueillent. Ces bénéfices sont positifs pour les pays hôtes que les réfugiés s'intègrent dans leur pays hôte, qu'ils retournent chez eux (rapatriement), ou qu'ils se réinstallent dans un pays tiers. Des études complémentaires sont nécessaires pour mieux comprendre quels sont les moyens les plus effectifs en vue d'effectuer la transition entre les camps et d'autres environnements qui restreignent le travail et des approches qui permettent aux réfugiés de participer à l'économie nationale.

Les avantages de permettre le travail des réfugiés

Environ 50% des réfugiés qui se trouvent dans le monde sont en âge de travailler (de 18 à 59 ans).¹ Permettre à cette population un accès légal à l'emploi contribuerait à combler des lacunes dans le marché du travail dans les pays hôtes ; s'ils en ont l'opportunité, la plupart des réfugiés travailleront dans n'importe quelle zone géographique et dans n'importe quel domaine du moment que cela leur permet de subvenir à leurs besoins.

La Thaïlande, par exemple, a bénéficié du travail des réfugiés birmans comme travailleurs migrants dans les zones rurales. Même si les Birmans ont longtemps travaillé dans le secteur informel en Thaïlande, le gouvernement a également créé un programme

formel d'emploi des migrants qui compte aujourd'hui environ 1,3 millions de travailleurs migrants birmans et une proportion non négligeable d'entre eux correspond à la définition internationale de ce qu'est un réfugié. Il est estimé en outre qu'environ 1 à 1,5 millions de réfugiés birmans et d'autres migrants non enregistrés continuent de travailler sans permis formel. En conséquence, les communautés voisines de la Thaïlande ont connu une réduction de la pauvreté au niveau local et un encouragement de la croissance au niveau régional. En ce qui concerne l'aspect négatif, la Thaïlande ne reconnaît pas le statut de réfugié des Birmans employés dans le cadre de ce programme officiel de travail des migrants ce qui signifie que les familles des migrants peuvent pâtir d'une absence de statut légal et de protection, et que d'autre part le statut légal d'un travailleur est limité uniquement à la période pendant laquelle il ou elle est employé(e).



Une travailleuse indépendante réfugiée en Équateur.

L'impact que la population Birmane a produit en comblant des lacunes sur le marché du travail s'est vu

brutalement démontré en 1997, lorsque la Thaïlande a expulsé un nombre important de réfugiés birmans en réponse à la crise financière en Asie. Ces expulsions ont immédiatement été suivies par une augmentation conséquente du nombre de faillites dans les domaines qui ont perdu des travailleurs birmans en nombres importants, la preuve que de nombreuses industries dépendaient d'eux.

L'Équateur également a tiré avantage de sa population réfugiée en tant qu'apport en capital humain. Depuis 2008, la constitution équatorienne permet aux réfugiés d'être salariés ou de s'auto-employer sur un pied d'égalité avec les ressortissants équatoriens. L'Équateur a connu une croissance économique stable de septembre 2008 jusqu'à présent.

Les réfugiés vietnamiens qui ont fui vers l'Australie ont contribué de manière conséquente à la croissance du commerce entre l'Australie et le Vietnam, de

octobre 2013

la même manière que la Thaïlande a bénéficié du commerce transfrontalier effectué par les réfugiés birmans. Même si les taux de rapatriement de réfugiés varient en fonction des circonstances, la présence d'une langue et d'une culture communes contribue à la promotion d'un commerce international entre deux groupes, indépendamment de l'état des relations entre les gouvernements respectifs. Même dans le cas de relations hostiles comme entre les États-Unis et Cuba, par exemple, le commerce entre les deux pays s'est établi à la faveur de l'interaction des réfugiés cubains avec leurs compatriotes rapatriés ou restés sur place.

Les réfugiés amènent également des connaissances, des compétences et des formations qui peuvent accroître la valeur des ressources disponibles dans les économies des pays qui les accueillent. Ce sont par exemple des réfugiés qui ont introduit la culture du riz en terrain marécageux en Guinée, tirant ainsi parti de terres considérées comme incultivables. Les réfugiés au Népal ont introduit de nouvelles techniques pour cultiver la cardamome, une importante culture commerciale dans ce pays. Au-delà de l'agriculture, certains réfugiés sont également porteurs de compétences professionnelles ou commerciales. Les politiques qui interdisent l'emploi des réfugiés forcent des personnes qualifiées à l'oisiveté ; les politiques qui autorisent l'emploi des réfugiés permettent à ces personnes d'entretenir leurs qualifications et d'apporter la contribution dérivée de leur formation à leur pays d'accueil. Bien plus, parce que le pays hôte n'a pas eu à payer la formation de ces personnes, les bénéfices recueillis dépassent de loin l'investissement initial.

La 'manne' en capital humain que représentent les réfugiés est optimisée lorsque leur est donnée la possibilité de se déplacer vers des centres urbains où davantage d'emplois sont disponibles. Les communautés hôtes engrangent des bénéfices économiques, sous la forme d'emplois nouveaux et d'une augmentation des revenus tirés de l'impôt, qui dépassent grandement les coûts des services sociaux et des mesures de protection de l'environnement supplémentaires.² Les réfugiés qui travaillent achètent des biens et des services, ils remettent de l'argent en circulation et favorisent l'économie du pays d'accueil en augmentant la demande locale.

Vaincre la résistance

Néanmoins, autoriser le travail des réfugiés – et leur permettre la mobilité dont ils ont besoin pour trouver un emploi – reste controversé. Il se peut que les gouvernements hôtes craignent, en permettant le travail et la mobilité des réfugiés

de les inciter à rester de manière permanente et potentiellement de changer la culture du pays hôte et/ou d'absorber des ressources. Il est possible également que les gouvernements soient confrontés à des pressions de leurs ressortissants qui craignent un surcroît de concurrence face aux emplois disponibles, particulièrement dans des pays où le chômage est déjà élevé.

Dans la pratique, il est beaucoup plus probable que des réfugiés créent de nouvelles entreprises en comparaison aux ressortissants nationaux, et qu'ils contribuent à augmenter plutôt qu'à réduire le nombre des emplois disponibles. Les réfugiés qui travaillent sont également beaucoup plus susceptibles de repartir volontairement chez eux et d'avoir la capacité financière de le faire, ou de le faire plus rapidement, lorsque les circonstances rendent un retour possible.³ Ils risquent moins de dépendre économiquement de l'assistance des gouvernements d'accueil ou des nations donatrices pour leur rapatriement, et ils auront probablement davantage de moyens pour subvenir à leurs besoins au moment où ils se réinstalleront chez eux. Ce qui, à son tour, tend à augmenter les capacités du pays d'origine pour accommoder le retour des réfugiés.

Les arguments en faveur des droits des réfugiés sont irréfutables, tant du point de vue juridique que moral. Néanmoins, les gouvernements qui se trouvent confrontés à toute une série de pressions politiques, économiques et sociales concurrentes, doivent pouvoir démontrer à leurs citoyens que le fait de reconnaître leurs droits aux réfugiés aura pour effet de favoriser la nation et non de lui nuire. En ce qui concerne les droits au travail des réfugiés, les preuves s'accumulent pour démontrer que les bénéfices augmentent lorsque les réfugiés ont le droit de travailler légalement et sans danger.

Emily E Arnold-Fernández emily@asylumaccess.org est Directrice générale d'Asylum Access. www.asylumaccess.org Stewart Pollock stewartpollock@gmail.com est étudiant au Hastings College of the Law de l'Université de Californie www.uchastings.edu/

1. www.unhcr.org/statistics/populationdatabase.
2. Refugee Council of Australia, Economic, Civic and Social Contributions of Refugees and Humanitarian Entrants – literature review, p9, disponible sur : <http://tinyurl.com/RefCouncilofAus-Contribution>
3. Voir par exemple, Paulo Sérgio Pinheiro 'The Return of Refugees' or Displaced Persons' Property', 12 juin 2002, E/CN.4/Sub.2/2002/17, qui examine l'expérience des réfugiés bosniaques qui tentaient de rentrer chez eux et l'importance de la propriété, www.refworld.org/docid/3d52953c4.html

octobre 2013

En mémoire de Belinda Allan

Belinda Allan, qui a joué un rôle de premier plan dans l'établissement de RPN, le prédécesseur de RMF, est décédée le 28 juin 2013.

Belinda a été la première personne chargée du développement du Centre d'études sur les réfugiés et a travaillé étroitement avec Barbara Harrell-Bond, la fondatrice du RSC, pour obtenir les fonds nécessaire au lancement du bulletin d'information Refugee Participation Network (ultérieurement rebaptisé Revue Migrations Forcées). Elle a continué de lever des fonds pour RPN mais aussi de soutenir et de conseiller la rédaction de RPN jusqu'à son départ en retraite en 1999, et même après. Son enthousiasme sans faille et son humour vont beaucoup nous manquer, tout comme son engagement passionné en faveur des droits des réfugiés.

Marion Couldrey, rédactrice en chef RPN/RMF



Droits des réfugiés: au-delà de la Convention de 1951 – 20 novembre 2013, 17:00, Oxford

Le professeur Yakin Ertürk, membre du Comité pour la prévention de la torture du Conseil de l'Europe et ancien rapporteur spécial des Nations Unies sur la violence contre les femmes, présentera la conférence Harrell-Bond 2013. Plus d'informations sur www.rsc.ox.ac.uk/events/harrell-bond-2013

Refugee voices – 24-25 mars 2014, Oxford

Cette conférence internationale examinera les témoignages, y compris les expressions esthétiques, des personnes dépossédées, déplacées et marginalisées par la prééminence de l'État-nation. Réunissant des universitaires représentant les divers domaines de la science sociale et des chercheurs spécialistes des études culturelles, des lettres et des sciences humaines, cette conférence cherchera à dépasser le cadre de l'État-nation et des relations internationales afin de susciter un regain d'intérêt pour les témoignages et les aspirations des réfugiés et des autres migrants forcés. Les thèmes étudiés porteront sur les sources et les significations historiques et culturelles de la fuite, de l'exil et de la migration forcée ainsi que la signification des camps, des lieux clos et de l'installation forcée. Plus d'informations sur www.rsc.ox.ac.uk/events/rsc-international-conference-2014

Nouvelle nomination: maîtresse de conférences en droit international des droits humains et des réfugiés

Le Dr Cathryn Costello a été nommée maîtresse de conférences Andrew W Mellon en droit international des droits humains et des réfugiés au Centre d'études sur les réfugiés, à compter d'octobre 2013. Ces dix dernières années, Dr Costello a travaillé comme chercheuse boursière et tutrice en droit public et de l'UE au Worcester College d'Oxford. Elle a publié de très nombreux articles sur plusieurs aspects du droit européen et des droits humains, dont le droit d'asile et des réfugiés, l'immigration, la citoyenneté européenne mais aussi les membres de la famille des ressortissants de pays tiers, le rapprochement familial et la détention des migrants. www.rsc.ox.ac.uk/people/academic-staff/cathryn-costello

Nouveaux documents de travail

The two worlds of humanitarian innovation (les deux mondes de l'innovation humanitaire) (Document de travail 94)
Louise Bloom et Dr Alexander Betts, août 2013

Writing the 'Other' into humanitarian discourse: Framing theory and practice in South-South humanitarian responses to forced displacement (Inscrire l'«autre» dans le discours humanitaire: élaboration d'un cadre théorique et pratique pour les interventions humanitaires Sud-Sud dans les situations de déplacement forcé) (Document de travail 93)
Julia Pacitto et Dr Elena Fiddian-Qasimiyeh, août 2013

Vous pouvez consulter ces documents de travail du RSC et les précédents sur www.rsc.ox.ac.uk/publications/working-papers

Article: «The fetishism of humanitarian objects and the management of malnutrition in emergencies» (Fétichisme des objets humanitaires et gestion des situations urgentes de malnutrition)

Tom Scott-Smith, chercheur pour le RSC, publie une étude dans le dernier numéro de Third World Quarterly portant sur deux objets courants de l'assistance humanitaire: un aliment thérapeutique appelé Plumpy'nut et un ruban utilisé pour mesurer la malnutrition appelé «bande muac». Il soutient que l'aide humanitaire est devenue un mécanisme standardisé dépendant d'objets de ce type, que les travailleurs de l'aide utilisent avec zèle et auxquels ils confèrent des pouvoirs presque magiques. Disponible en ligne sur <http://tinyurl.com/TWQ-Scott-Smith-2013>

Université d'été internationale sur les migrations forcées – 7-25 juillet 2014, Oxford

L'Université d'été internationale du RSC, d'une durée de trois semaines, permettra aux personnes travaillant auprès des réfugiés et d'autres migrants forcés de réfléchir de manière critique aux forces et aux institutions qui dominent le monde des personnes déplacées. Elle vise les responsables et les praticiens en milieu de carrière ou plus expérimentés travaillant dans le domaine de l'assistance humanitaire et de l'élaboration de politiques relatives aux migrants forcés, ainsi que les chercheurs spécialistes de la migration forcée. Plus d'informations sur www.rsc.ox.ac.uk/study/international-summer-school

Pour recevoir les rappels d'événement, les avis de publication et les dernières nouvelles du RSC par e-mail, veuillez vous inscrire sur www.rsc.ox.ac.uk/resources/mailling-signup

octobre 2013

Recherches au RSC sur certains aspects de l'expulsion

Le Dr Matthew Gibney, maître de conférences en politique et migration forcée au RSC, mène actuellement des recherches sur certains aspects de l'expulsion, et en particulier sur la relation entre le pouvoir d'expulsion et le développement de la citoyenneté moderne. Vous trouverez de plus amples informations sur ces recherches ici www.rsc.ox.ac.uk/people/academic-staff/gibney
Voir aussi:

M J Gibney (2013) «Is Deportation a Form of Forced Migration?» (L'expulsion est-elle une forme de migration forcée?) *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 32, no2, p.116-129. <http://rsq.oxfordjournals.org/content/32/2/116.abstract>

M J Gibney (2013) «Deportation, Crime and the Changing Character of Membership in the United Kingdom» (Expulsion, crime et le caractère changeant de l'appartenance au Royaume-Uni) dans *The Borders of Punishment* de K. Aas & M. Bosworth (Eds), Oxford University Press.

M J Gibney (2013) «Should citizenship be conditional? Denationalization and Liberal Principles» (La citoyenneté devrait-elle être soumise à des conditions? La dénationalisation et les principes libéraux), *Journal of Politics*, Vol. 75, no3, p.646-658.

M J Gibney (2011) «Citizenship, Deportation and the Boundaries of Belonging» (La citoyenneté, l'expulsion et les limites de l'appartenance), *Citizenship Studies*, septembre 2011 (avec Bridget Anderson et Emanuela Paoletti), Vol. 15, no5, p.547-563.

Numéros de RMF à paraître www.fmreview.org/fr/apaire

Migrations pour cause de crises (RMF 45)

Date de publication février 2014.
Voir www.fmreview.org/fr/crises

Organisations confessionnelles et réponses au déplacement (RMF 46)

Date de publication juin 2014.
Voir www.fmreview.org/fr/foi Date limite pour la soumission des articles 13 janvier 2014.

Les changements climatiques, les déplacements et l'initiative Nansen

Date de publication novembre 2014.

Numéro spécial 25ème anniversaire

Une collection d'articles publiés à ce jour pour commémorer 25 années de discussion sur des sujets aussi divers que l'environnement, le handicap, la santé reproductive, l'action humanitaire, le déplacement interne, la responsabilité et la logistique. [en anglais uniquement]

Voir:
www.fmreview.org/25th-anniversary



Merci à tous nos donateurs pour l'année 2012-2013

RMF dépend entièrement de financements extérieurs et nous sommes très reconnaissants de votre soutien financier et de votre collaboration pleine d'enthousiasme.

Arcus Foundation • Brookings-LSE Project on Internal Displacement • Dahabshill • Danish Refugee Council • DHL • Feinstein International Centre, Tufts University • Generalitat Valenciana/Conselleria de Educació • Haiti Adolescent Girls Network/ IPPF-WHR • IOM • International Rescue Committee • Invisible Children • Lex Justi • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • John D and Catherine T MacArthur Foundation • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Ministry of Foreign Affairs • Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre • Oak Foundation • Oxfam • Refugees International • Save the Children • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UNDP Evaluation Office • UNICEF • UNHCR • UNOCHA • University of Queensland • US Dept of State's Bureau of Population, Refugees, and Migration • Women's Refugee Commission

Conseil consultatif international de RMF

Quoique l'affiliation institutionnelle des membres figurent ci-dessous, ils sont membres du Conseil à titre personnel et ne représentent pas forcément leur institution.

Lina Abirafeh

UN Rapid Response Team

Guido Ambroso

UNHCR

Diana Avila

Diálogo Sudamericano

Nina M Birkeland

Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC)

Dawn Chatty

Centre d'études sur les réfugiés

Jeff Crisp

Refugees International

Mark Cutts

BCAH

Eva Espinar

Université d'Alicante

Elena Fiddian-Qasmiyeh

Centre d'études sur les réfugiés

Rachel Hastie

Oxfam GB

Lucy Kiama

Refugee Consortium of Kenya

Khalid Koser

Centre de Politique et de Sécurité, Genève

Amelia Kyazze

Croix Rouge Britannique

Erin Mooney

ProCap

Kathrine Starup

Conseil danois pour les réfugiés (DRC)

Richard Williams

Consultant

Principes directeurs

Principes directeurs de l'UNHCR relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et aux alternatives à la détention

- Principe 1: Le droit de demander asile doit être respecté.
- Principe 2: Les droits à la liberté et à la sécurité de la personne ainsi qu'à la liberté de circulation s'appliquent aux demandeurs d'asile.
- Principe 3: La détention doit être conforme à la loi et autorisée par elle.
- Principe 4: La détention ne doit pas être arbitraire et toute décision de détenir une personne doit être fondée sur une évaluation de sa situation particulière.
- 4.1: La détention est une mesure exceptionnelle et ne peut être justifiée que dans un but légitime.
- 4.2: Le recours à la détention ne doit l'être qu'en dernier ressort, lorsqu'il est établi qu'elle est nécessaire, raisonnable et proportionnelle à un but légitime.
- 4.3: Nécessité d'envisager des alternatives à la détention.
- Principe 5: La détention ne doit pas être discriminatoire.
- Principe 6: Les conditions de détention doivent être respectueuses de la dignité humaine.
- Principe 7: La détention illimitée est arbitraire et la loi doit instaurer une durée de détention maximale.
- Principe 8: Les décisions de détenir une personne ou de prolonger sa détention doivent respecter les garanties procédurales minimales.
- Principe 9: La situation et les besoins particuliers de certains demandeurs d'asile doivent être pris en considération.
- Principe 10: La détention doit être soumise à un suivi et à un contrôle indépendants.

UNHCR 2012

Disponibles en ligne à l'adresse: www.unhcr.org/refworld/docid/503489533b8.html

