

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>