

Table ronde binationale entre le Canada et les États-Unis sur les solutions de rechange à la détention des demandeurs d’asile, des réfugiés, des migrants et des apatrides.

*Buffalo, New York, États-Unis d’Amérique / Fort Érié, Ontario, Canada
du 24 au 26 septembre 2012*

Conclusions sommaires

Du 24 au 26 septembre 2012, le bureau national du Canada (BOCAN) et le bureau régional de Washington, D.C. (ROW) du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), avec le concours de la Division de la protection internationale, ont organisé une table ronde binationale au sujet des solutions de rechange à la détention (SRD) à Buffalo, New York, aux États-Unis. L’événement a accueilli trente-sept participants issus de secteurs gouvernementaux et non gouvernementaux du Canada et des É.-U. Des représentants de l’Australie et de la Suède ont aussi pris part à la table ronde par conférence vidéo. La discussion s’appuyait sur les expériences de chaque gouvernement et sur les bonnes pratiques de SRD; sur les positions du HCR et le cadre juridique propre aux droits de la personne et à la protection des réfugiés; de même que sur des données empiriques présentées par des experts du domaine des SRD. Les participants ont également tiré des leçons de visites effectuées sur le terrain où des ONG communautaires offraient des solutions d’ensemble afin de suppléer à la détention des réfugiés et des demandeurs d’asile : Vive la Casa, à Buffalo, New York (É.-U.) ainsi que le Multicultural Centre, Casa El Norte, et Matthew House, à Fort Érié, Ontario, au Canada.

La table ronde canado-américaine sur les SRD résultait de tables rondes mondiales, nationales et régionales antérieures qui avaient porté sur les SRD.¹ Cette table ronde binationale (ainsi que les conclusions sommaires qui en furent dégagées) prenait également pour pierre d’assise l’ensemble des visites sur le terrain et des échanges entre participants, de même que les *Lignes directrices concernant les*

¹ Les tables rondes antérieures ayant porté sur les SRD incluent la Table ronde régionale sur les solutions de rechange à la détention de novembre 2011 à Bruxelles, en Belgique (le document « UNHCR Regional Representation for Western Europe, “Summary Report - Regional Conference on Alternatives to Detention for asylum-seekers, refugees and stateless persons, Brussels, Belgium,” 16 November 2011 » est disponible en anglais au <http://www.unhcr.be/fr/nos-activites/campagnes/conference-regionale-sur-les-alternatives-a-la-detention.html>); la Table ronde du UNHCR-IDC sur les solutions de rechange à la détention de juin 2011 à Canberra, en Australie (le document « UNHCR-International Detention Coalition (IDC), “Expert Roundtable on Alternatives to Detention, Canberra – Co-Chair Summary Statement,” 19 July 2011 » est disponible en anglais au (bien que cela demande un mot de passe) : http://unhcr.org.au/unhcr/images/2011-07-19_ATD%20Joint%20Statement%20by%20the%20Co-Chairs%20_Final_.pdf); la Table ronde de l’UNHCR-OHCHR sur les solutions de rechange à la détention de mai 2011 à Genève, en Suisse (le document « UN High Commissioner for Refugees, *Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons: Summary Conclusions*, July 2011 » est disponible au : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e315b882.html>); et la Table ronde est asiatique sur les solutions de rechange à la détention d’avril 2010 à Séoul, en Corée du Sud. D’autres sources de renseignements utilisés lors de la Table ronde binationale sur les SRD furent la Consultation régionale sur la détention des demandeurs d’asile d’octobre 2010 à Bangkok, en Thaïlande; les colloques de l’année 2009 du Comité exécutif du programme du HCR; les consultations annuelles du UNHCR-NGO; et les réunions tenues pendant les douzième et treizième séances du Conseil des droits de l’homme des Nations Unies.

critères et normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et aux alternatives à la détention émises par l'UNHCR.²

Ainsi que décidé par les participants, les échanges se sont déroulés en accord avec la règle de Chatham House. Les points suivants exposent les idées qui sont ressorties de la discussion, et ne représentent pas nécessairement l'opinion de l'UNHCR, ni celle d'un individu ou d'une organisation en particulier.

Points saillants³

- La détention des demandeurs d'asile devrait en principe être évitée, constituer une mesure de dernier recours, être prescrite par la loi et utilisée seulement lorsqu'elle s'avère nécessaire, raisonnable et proportionnelle à une visée légitime. Sa mise en œuvre ne devrait être considérée qu'une fois toutes les autres options moins restrictives examinées et jugées inadéquates. Les « solutions de rechange à la détention » font référence à toute législation, politique ou pratique qui permette aux demandeurs d'asile de vivre en communauté, sujets à un certain nombre de conditions et de restrictions par rapport à la liberté dont ils jouissent dans leurs déplacements.⁴
- Des arrangements d'accueil ouverts et humains pour les demandeurs doivent être mis en place, ce qui comprend un traitement sécuritaire, digne, et respectueux des droits de la personne. Si la détention s'avère nécessaire, le gouvernement doit s'assurer de se plier aux normes correspondantes.
- Des outils de filtrage visant l'évaluation du caractère nécessaire, raisonnable et proportionnel de la détention devraient être conçus et mis à profit. L'utilisation de tels outils devrait être transparente et suivie d'une manière aussi ouverte que possible. Les ONG peuvent s'avérer des partenaires efficaces dans l'élaboration de ces outils et au moment de former ceux qui s'en serviront, tout particulièrement en ce qui a trait à l'identification des individus vulnérables.

² Le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, la version de 2012 du document *Lignes directrices concernant les critères et normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et aux alternatives à la détention (Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention)* est disponible en anglais au : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/503489533b8.html> [désormais abrégé *Lignes directrices du HCR sur la détention et les SRD*]. D'autres documents importants comprennent la publication d'avril 2011 du HCR : « Alice 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*, avril 2011, PPLA/2011/01.Ref.1 » disponible dans sa version originale anglaise ou espagnole au : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dc935fd2.html> [désormais abrégé *Back to Basics*]; les travaux de recherche des expertes Cathryn Costello, Esra Kaytaz et Stephanie Silverman (à venir dans la série Legal and Protection Policy Research publiée par le HCR, disponible en anglais au : <http://www.unhcr.org>) de même que Costello, *Alternatives to Detention in Toronto: Extracts from Research in Progress, Handout for the UNHCR Bi-National Roundtable on Alternatives to Detention*, 25 Sept. 2-12 [désormais abrégé *Alternatives to Detention in Toronto: Extracts*]; et la publication de mai 2011 du International Detention Coalition's (IDC) : *There Are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention*, 13 May 2011, ISBN 978-0-9871129-1-0, disponible en anglais et en espagnol au : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f0c14252.html> [désormais abrégé *There Are Alternatives*].

³ Voir Edwards, *Back to Basics*, page 84.

⁴ *Lignes directrices du HCR sur la détention et les SRD*, page 8.

- Les gouvernements doivent assurer aux demandeurs d'asile la révision indépendante des décisions rendues concernant leur détention ou toute autre restriction quant à leur liberté. Idéalement, cette révision devrait être effectuée de manière périodique et automatique.
- Un gouvernement doit soutenir les solutions de rechange à la détention comme faisant partie intégrante son régime d'asile et du système migratoire.
- La mise en œuvre d'indicateurs de rendement est cruciale à une évaluation adéquate du succès et de la rentabilité des programmes de solutions de rechange à la détention. La communauté des ONG est bien placée pour venir en aide aux gouvernements en ce qui concerne l'élaboration de ces indicateurs.
- Les programmes de solutions de rechange à la détention devraient être réadaptés pour répondre aux besoins spéciaux ou spécifiques des individus ou des groupes particuliers tels que les enfants, les femmes, les personnes présentant des handicaps et les victimes de traite de personnes, entre autres.
- Les services de gestion des cas qui incluent un seul intervenant chargé de coordonner les aspects juridique, social et sanitaire du début à la fin du dossier d'un individu améliorent l'engagement des demandeurs dans les procédures et facilitent le fonctionnement efficace du régime d'asile.
- Les réfugiés et les demandeurs d'asile devraient être traités avec dignité, bienveillance et respect tout au long des procédures d'accueil. Une conviction de base en la justice et l'équité de l'exécution de la loi dans la gestion de leur dossier peut accroître la confiance et la coopération des demandeurs d'asile pendant le traitement de leur demande.
- Des informations claires et concises au sujet de toute la gamme d'options juridiques qui concernent le séjour, les droits et devoirs des individus placés dans un programme de SRD, et les conséquences d'un refus de se conformer aux règles accroît l'équité et la justice du processus et, conséquemment, améliore la confiance du demandeur de même que sa collaboration tout au long du processus décisionnel. De récentes recherches empiriques ont démontré que les demandeurs d'asile qui ont confiance en l'impartialité de la mise en application du système se montrent plus coopératifs, démontrent une meilleure compréhension de leurs options, et sont plus enclins à consentir au retour lorsque nécessaire. L'impression d'exister à l'intérieur d'un cadre juridique aide également à limiter la volonté de s'échapper.
- Il est important que les rôles du gouvernement, des ONG et des individus sujets au processus de demande d'asile soient clairement définis, ce qui inclut la question des conséquences d'un refus de se conformer. Des procédures de rapport claires incitent la confiance et la collaboration nécessaire entre le gouvernement et les groupes chargés de la gestion des cas.
- La participation de la société civile dans la recherche, le développement, la mise en œuvre et la surveillance/l'inspection des solutions de rechange à la détention contribue au succès des programmes de SRD.
- Les solutions de rechange à la détention peuvent présenter de nombreux bienfaits. En plus de s'avérer une approche plus humaine pour les demandeurs d'asile, les SRD peuvent améliorer le taux de comparution aux entrevues et aux audiences d'immigration; accroître la conformité aux ordonnances finales rendues par un juge de l'immigration; réduire le taux d'évasion; et limiter le nombre de personnes détenues en milieu carcéral.
- En comparaison avec la détention des demandeurs d'asile, les SRD se sont aussi révélées sources d'économies considérables pour les gouvernements, et ce, de manière consistante. Les écarts de coûts s'avèrent d'autant plus grands lorsqu'est considéré l'ensemble de ceux reliés à la détention : comme

les coûts additionnels liés à la détention préventive, à la gestion des plaintes, ainsi qu'aux poursuites intentées contre les centres de détention.

- Des recherches plus approfondies seront nécessaires afin de déterminer la totalité des coûts à long terme lorsque l'on compare une SRD à la détention. De telles études devront tenir compte du coût social que représente le fait de voir des membres fonctionnels enlevés à leurs familles et au marché du travail, de même que les coûts à long terme qui découlent du processus psychologique et psychosocial de réinsertion suivant la détention.
- Les gouvernements peuvent apprendre des bonnes pratiques adoptées par d'autres gouvernements et échanger sur leurs expériences fructueuses en ce qui a trait aux solutions de rechange à la détention. On encourage les gouvernements à relever et à se partager les bonnes pratiques concernant les programmes de SRD. De telles pratiques doivent reposer sur une structure qui soit en harmonie avec les droits de la personne et tenir compte de la sécurité et du bien-être des demandeurs d'asile autant sinon plus qu'elles ne tiennent compte des intérêts gouvernementaux.

Comprendre la structure juridique⁵

1. En principe, la détention des demandeurs d'asile devrait être évitée. Il devrait s'agir d'un dernier recours, prescrit par la loi et mis en application uniquement lorsque nécessaire, raisonnable et proportionnel à une visée légitime. Les solutions de rechange à la détention constituent une approche de première nécessité dans la plupart des régimes d'asile. Produit du travail du HCR, les *Lignes directrices concernant les critères et normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et aux alternatives à la détention* se présentent comme un outil utile pour comprendre les problèmes auxquels on se bute constamment lorsqu'on aborde la question de la détention des demandeurs d'asile — en plus d'apporter à titre d'exemples pratiques une gamme de solutions de rechange à la détention.

2. Pour les demandeurs d'asile et leur famille, la détention présente des effets négatifs sur les plans émotionnel, psychologique et physique. Le fait demeure même lorsqu'il est question d'un confinement de courte durée, et s'étend aux personnes qui ne seront peut-être pas classifiées comme « vulnérables » selon les critères du gouvernement.⁶ Les séquelles peuvent persister longtemps après que la personne ait été relâchée, et peuvent engendrer l'éclatement de familles de même que des difficultés d'intégration au sein d'une communauté, dans l'éventualité où l'asile est accordé.

3. Des recherches ont établi que la détention ne décourage en rien la migration clandestine, et que les politiques étatiques en matière de détention n'ont aucun impact sur ces déplacements. Néanmoins, plusieurs gouvernements encouragent de plus en plus le recours à la détention lorsqu'il est question d'immigration. Le droit de demander l'asile — sans encourir de sanctions pénales — fait partie intégrante de la structure internationale des droits de la personne et de la protection des réfugiés.⁷ Les politiques

⁵ La structure juridique internationale est très clairement exposée dans le document *UNHCR 2012 Detention Guidelines: Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*.

⁶ D'une manière générale, se référer au Jesuit Refugee Service, *Europe: Becoming Vulnerable in Detention*, June 2011, disponible en anglais au : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ec269f62.html>.

⁷ Assemblée générale de l'ONU, *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 juillet 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, art. 31, disponible au : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>.

visant à décourager les demandes d'asile ne découlent pas d'un but légitime eu égard au droit international.

4. Les demandeurs d'asile et les autres migrants devraient être tenus à l'écart des individus placés en détention préventive et des détenus reconnus coupables de crimes. Ils ne devraient pas non plus être gardés dans un établissement pénitentiaire. Les normes de détention respectueuses des droits de la personne prévoient des mesures de protection spéciales pour les groupes vulnérables, ce qui inclut les enfants, les personnes âgées, les femmes enceintes, et les personnes atteintes de handicaps physiques ou mentaux.

5. Avant de recourir à la détention, un État devrait premièrement déterminer si une SRD serait plus appropriée pour le cas à l'étude. Les SRD regroupent un éventail d'options. Des outils de filtrage adéquats et qui s'appuient sur les critères de la nécessité, de la raison, et de la proportionnalité peuvent aider à déterminer l'option la mieux adaptée.

6. Les différentes solutions de rechange à la détention ne devraient pas équivaloir à différentes formes de détention. Une solution de rechange peut se révéler un moyen de détention, par exemple, en raison d'une obligation astreignante de se rapporter, de couvre-feux contraignants, ou de détention à domicile. Lorsqu'une SRD impose des conditions à la libération et que celles-ci portent atteinte à la liberté de la personne, les conditions doivent être sujettes à une révision périodique par un organisme indépendant habilité à modifier ces conditions.

7. L'identification des individus présente un défi considérable pour les gouvernements lorsqu'il est question de trancher entre la détention et la non-détention des demandeurs d'asile. Une période de détention minimale peut être acceptable afin de procéder à des vérifications concernant la sécurité et l'identité dans les cas où cette dernière est remise en cause ou compromise. Les demandeurs d'asile devraient comprendre le processus d'identification et connaître les différents documents qui y sont propices. Dans les limites du raisonnable, il incombe aux gouvernements de tout mettre en œuvre afin de déterminer l'identité des demandeurs, de même que d'assurer un réexamen individuel et périodique quant à la nécessité, le caractère raisonnable et proportionnel de leur détention à plus long terme, dans la mesure où leur identité n'aurait été prouvée.

Solutions de rechange fondées sur la communauté et les bonnes pratiques

8. Les solutions de rechange à la détention fondées sur la communauté peuvent s'avérer de précieuses ressources pour les gouvernements. Les ONG, comme Vive la Casa, le Multicultural Centre, Casa El Norte, et Matthew House, sont des exemples des types de services que peuvent offrir aux demandeurs d'asile des options fondées sur la communauté, et ce, tout en favorisant le fonctionnement efficace du régime d'asile. Ces services comprennent l'hébergement (ou l'aide à sa recherche), le soutien psychosocial, l'éducation (incluant les cours de langue) et l'accès aux ressources d'aide juridique.

Canada : Modèle de SRD — Programme de mise en liberté sous caution subventionné par le gouvernement

9. On reconnaît au Toronto Bail Programme (TBP), financé par le gouvernement, un succès considérable comme SRD collaborative entre le gouvernement du Canada et la société civile. En règle générale, le TBP se charge du contrôle des demandeurs d'asile dont la mise en liberté est impossible en raison du fait, par exemple, qu'ils ne trouvent personne pour offrir une caution. Le programme joue le rôle d'un important complément au système de cautionnement habituel, tout particulièrement en abattant les obstacles financiers qui entravent la mise en liberté de certaines personnes. Le TBP offre un éventail de services à ses clients.

10. On a répété que le soutien gouvernemental est nécessaire aux solutions qui s'appuient sur la communauté. Aux États-Unis et au Canada, les organismes communautaires sont souvent contraints de conjuguer besoins croissants et ressources limitées, et se retrouvent tributaires des dons des communautés ou de particuliers, ou encore de fonds et de subventions provenant des gouvernements locaux et nationaux. Plusieurs reçoivent une allocation journalière de la part du gouvernement national pour les personnes qu'ils hébergent. Par exemple : le gouvernement du Canada finance le modèle TBP en se basant sur la conformité des résultats aux indicateurs de rendement préétablis. La périodicité des subventions permet au TBP d'engager un personnel d'expérience et qualifié, ce qui inclut un coordonnateur des services en santé mentale. Malgré ce financement, le Toronto Bail Programme constitue une économie appréciable pour le gouvernement du Canada.

Suède : Modèle de SRD — Centres d'hébergement ouverts et le contrôle des arrangements

11. La Suède a présenté l'utilisation de centres d'hébergement ouverts comme mesure d'accueil primaire pour les demandeurs d'asile pendant les phases initiales du processus de demande. Dans les faits, très peu de requérants sont détenus pendant la procédure d'asile, et le taux de conformité est très élevé. Les demandeurs présents sur le territoire à long terme peuvent choisir de rester dans un appartement, ou encore de demeurer chez des proches et des connaissances pendant que les autorités statuent sur les demandes de protection. La seule forme de SRD considérée est le contrôle des arrangements; le recours à la détention ou à une SRD est généralement réservé aux cas de renvoi des demandeurs d'asile déboutés. En Suède, la détention est utilisée en dernier recours, spécifiquement en reconnaissance du droit d'un individu à sa liberté. On a également souligné que les coûts économiques élevés liés à la détention font des arrangements pour l'hébergement ouvert une option intéressante.

Australie : Modèle de SRD — La détention communautaire

12. Le gouvernement australien a également présenté son Community Detention Programme (CDP), qui est endossé et mené par un grand nombre d'organismes prestataires de services, ce qui inclut la branche australienne de la Croix rouge, entre autres ONG. D'un point de vue administratif, les individus placés en détention communautaire demeurent détenus, bien qu'ils jouissent d'une mobilité complète et autonome au sein de la communauté. L'hébergement, une allocation de subsistance, l'éducation pour les enfants, des soins de santé, le soutien à domicile pour les mineurs non accompagnés et une gamme d'autres services leur sont offerts par les organismes prestataires.

13. De plus, l'Australie emploie un type de visas de transition afin de venir en aide aux individus qui arrivent sans visa. Les deux modèles accordent aux nouveaux arrivants une vie en communauté aussi normale que possible, et usent d'un système de filtrage des personnes détenues afin d'identifier les demandeurs vulnérables. Le gouvernement australien a également mis en relief son service gouvernemental de gestion des dossiers, lequel assigne à chaque demandeur d'asile un responsable chargé d'effectuer le suivi du dossier jusqu'à sa conclusion.

É.-U. : Modèle de SRD — La mise en liberté par le soutien communautaire

14. Aux États-Unis, le gouvernement examine une entente pilote visant la mise en liberté de certains individus par le recours à des programmes de SRD basés sur le soutien communautaire. Ce soutien, mené par des ONG, prête assistance aux personnes qui cherchent à accéder à des services juridiques, sociaux ou autres. Les programmes reposent sur un encadrement de l'administration des dossiers, avec pour logique que l'accès aux services est bénéfique pour les individus tout au long de leurs démarches et qu'elle en améliore les résultats. Initialement, le modèle se concentrerait sur les groupes vulnérables, ce qui comprend les familles et les demandeurs d'asile. Le gouvernement et les ONG se sont entendus sur l'importance de clairement définir leurs rôles et leurs responsabilités. Ainsi, les ONG s'occupent d'offrir

un soutien global aux bénéficiaires du programme, et laissent explicitement au gouvernement la tâche d'en assurer la mise en œuvre et la surveillance.

Comment les SRD peuvent répondre aux besoins des enfants et des familles qui demandent l'asile

15. Pour ce qui est des enfants demandeurs d'asile, il est nécessaire qu'un modèle portant sur les soins, plutôt que sur le contrôle, encadre toutes les interactions. Les intérêts de l'enfant devraient être au cœur de toutes les procédures d'asile qui concernent un mineur et en demeurer l'objet premier.⁸ De plus, un enfant a droit à une vie familiale, au développement et à l'éducation, entre autres. Les solutions de rechange fondées sur la communauté (comme *Casa El Norte*, *Matthew House* et *Vive la Casa*) facilitent l'adhésion à ces principes en venant en aide aux enfants et aux familles afin de répondre à leurs besoins sociaux, juridiques et émotionnels. Les services incluent le soutien aux enfants pour qu'ils aient accès à l'école, le suivi de leur demande d'asile et, si le statut de réfugié leur est accordé, l'aide pour trouver un environnement stable à long terme. Les experts ont également noté un nombre de bonnes pratiques internationales qui assurent aux enfants en situation irrégulière⁹ le respect de leurs intérêts et leur droit à la liberté.

Comment les SRD peuvent répondre aux besoins des demandeurs d'asile en matière de santé mentale

16. Toute décision qui vise à restreindre la liberté d'un demandeur d'asile ayant des besoins médicaux (que ceux-ci soient d'ordre mental ou physique) doit tenir compte de l'impact complexe de la détention sur ces besoins ainsi que des des moyens d'y répondre. D'une façon similaire, ceux qui sont confiés aux soins d'une SRD communautaire présentent souvent des besoins continus qui requièrent des ressources additionnelles. Les gouvernements devraient travailler de pair avec les programmes de SRD en vue d'y répondre. Notamment, le Toronto Bail Programme, subventionné par le gouvernement, s'est récemment doté d'un spécialiste de la santé mentale dans le but de venir en aide à ceux qui en ont besoin.

Mécanismes de filtrage

17. En détention, les mécanismes de filtrage sont des aspects de premier plan quant au processus de vérification. De plus, ceux-ci permettent d'adapter des solutions différentes aux circonstances et aux besoins particuliers d'un individu, ce qui entraîne une coopération accrue et un meilleur taux de conformité.¹⁰

18. Des lignes de communication et de confiance bien établies entre les SRD communautaires et l'autorité gouvernementale permettent l'identification rapide des demandeurs d'asile qui y sont admissibles en vue de les référer aux programmes de SRD. De tels systèmes de référence réduisent le temps que les demandeurs passent en détention et facilitent le fonctionnement efficace du régime d'asile.

⁸ Assemblée générale de l'ONU, *Convention on the Rights of the Child*, 20 novembre 1989, Nations Unies, Treaty Series, vol. 1577, p. 3, disponible au : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>.

⁹ Par exemple, le modèle du Child-Sensitive Community Assessment & Placement (CCAP), qui apporte un soutien en milieu communautaire hors des lieux de détention aux enfants migrants en situation irrégulière, comprend cinq étapes : étape 1. la prévention; étape 2. l'évaluation et la recommandation; étape 3. la gestion et le traitement; étape 4. la révision et la protection; et étape 5. la résolution du dossier. Le modèle « International Detention Coalition (IDC), Child-Sensitive Community Assessment & Placement (CCAP) » est disponible en anglais au : <http://idcoalition.org/ccap/>.

¹⁰ La Croix rouge australienne et le TBP ont tous deux produit des procédés de filtrage détaillés pour les personnes qu'ils servent, en plus du processus gouvernemental de recommandation.

19. Les différents États ont adopté un éventail de méthodes de filtrage pour les SRD. Les É.-U. ont mis sur pied un outil informatisé d'évaluation des risques afin de prendre des décisions éclairées relativement à la détention au moment de l'accueil. L'outil est conçu de manière à contrebalancer la vulnérabilité avec d'autres facteurs comme le risque de fuite et le danger pour la communauté. Ces mesures permettent la prise de décisions afférentes à la mise en liberté et aux types de conditions, s'il en est, qui devront être imposées (par ex. la libération sur engagement personnel, sous condition de se rapporter aux autorités, sous caution, ou sous surveillance électronique). Un des avantages primaires de l'outil sera d'améliorer l'uniformité des mesures de détention partout aux États-Unis. Toutefois, les lois qui rendent la détention obligatoire aux É.-U. limiteront la mesure dans laquelle les décisions rendues pourront véritablement convenir au cas particulier de chaque individu. Bien que l'automatisation de l'outil de filtrage aux É.-U. présente des avantages spécialement en raison du volume de migrants irréguliers qui intègrent le système chaque année, on reconnaît que ce modèle pourrait ne pas convenir à d'autres pays aux prises avec un plus petit nombre de cas. Il a également été question de la nécessité d'assurer l'existence continue d'évaluations qualitatives lors de l'utilisation du système automatisé. Notamment, le « niveau de sécurité » recommandé par l'outil américain de classification selon le risque peut être réévalué lors d'une étape d'analyse suivant un examen qualitatif approfondi de tous les éléments à considérer.

20. En Australie, le gouvernement procède à un filtrage afin d'identifier les non-citoyens qui présentent certaines vulnérabilités de manière à pouvoir les placer dans leur Programme de détention communautaire (PDC). Le programme concerne principalement les enfants non accompagnés et les familles vulnérables, quoique d'autres individus (incluant ceux qui présentent des conditions médicales sérieuses) puissent également être considérés comme bénéficiaires potentiels. Une fois le filtrage de ces personnes accompli pour déterminer leur vulnérabilité, le gouvernement australien s'entend avec les prestataires de services afin d'organiser le placement des individus dans le PDC, lequel dispense ensuite des services de gestion et de surveillance individualisés.¹¹

Gestion de cas et aide juridique

21. Qu'il soit question de détention ou de SRD, la cohérence et la fiabilité de l'information et des communications sont indispensables afin que les individus coopèrent en toute conformité. La recherche démontre que lorsque les demandeurs comprennent le processus d'asile et qu'ils sont traités avec dignité et respect, ils se révèlent plus enclins à se sentir investis dans la démarche et à en considérer le résultat comme juste, qu'il leur soit favorable ou non.

La gestion de cas dans l'administration des SRD

22. La gestion de cas peut s'avérer une composante essentielle de n'importe quel régime d'asile, que les personnes soient détenues ou qu'elles jouissent de solutions de rechange à la détention. Grosso modo, la gestion de cas peut être définie comme étant la manière dont un état, un partenaire gouvernemental ou un organisme communautaire collabore avec un individu détenu ou placé dans un programme de SRD en vue d'assurer un véritable accès au processus d'asile ainsi que l'aboutissement de ce dernier. À l'instar de la structure des services sociaux, un système de placements efficace dans la gestion de cas dans le cadre d'une SRD considère l'ensemble des besoins humains et du bien-être des demandeurs d'asile.

¹¹ Bien que la Croix rouge australienne est le principal prestataire de services, d'autres intervenants sont également partenaires du gouvernement australien lors du placement des individus en PDC. Ces intervenants comprennent Hotham Mission Seeker Project, Mercy Community Services, l'Armée du salut, Multicultural Development Association, MacKillop Family Services et Marist Youth Care.

23. La gestion de cas devrait être mise en place dès le début du processus d'asile. Il est souhaitable que le cas d'un requérant soit confié à un seul responsable afin que ce dernier soit en mesure de suivre le dossier jusqu'à la fin du processus. En Australie, la prise en charge individuelle des dossiers est au cœur du PDC, où les travailleurs veillent à faciliter un processus global pour le client afin d'aider à répondre à leurs besoins de base et à leurs besoins psychosociaux. Tant le gouvernement que les prestataires de services font référence aux demandeurs d'asile inscrits au programme en tant que « clients » afin de renforcer l'approche axée sur les services de la gestion de cas. On assigne à chaque client un responsable gouvernemental dont la tâche principale est de s'assurer que la demande d'asile soit traitée adéquatement, que le client ait accès aux services juridiques, et qu'il soit mis au courant des options disponibles pour régler la question de leur statut. Par l'entremise du prestataire de services, chaque client se voit également confié à un intervenant qui suivra son dossier. Cet intervenant a pour mission d'aider le client à gérer toutes ses difficultés personnelles externes au processus d'asile, ainsi que d'offrir un soutien pour lui permettre de bien vivre au sein de la communauté.

24. D'une manière assimilable, le TBP emploie comme élément clé de son processus d'accueil une orientation d'ensemble. Encore ici, le but est d'assurer, dès le début de la démarche, que les individus comprennent les règles et les priorités des programmes (ce qui inclut les droits, les responsabilités, de même que les conséquences liées à un refus de coopérer).

25. Aux États-Unis, un modèle de SRD, le Intensive Supervised Release Program (ISAP II), identifie les participants au programme selon des critères spécifiques indicateurs de succès au sein du programme. Le dossier de chaque personne est suivi de manière individuelle en fonction de son statut d'immigrant et des besoins qui lui sont propres. Selon le contexte particulier, l'enregistrement du participant est immédiatement examiné soit par un agent de l'immigration, soit par un contractant spécialisé au service du ISAP II (qui travaillera en collaboration avec les agents de l'immigration) de manière à inciter le progrès du participant tout au long du processus d'accueil. Les contractants spécialisés peuvent aussi prêter assistance aux participants lors de leur placement dans les services communautaires en leur offrant un moyen de transport, l'hébergement, la réhabilitation, les soins aux enfants et d'autres formes de secours juridique.

26. Partout où l'administration des dossiers requiert une quelconque forme de contrôle, il devrait s'agir d'un mécanisme souple qui pourra être réduit au fil du temps. Cette réduction devrait être menée à force de réévaluations périodiques individuelles centrées sur la nécessité, la raison et la proportionnalité quant à la nécessité des contrôles.

27. Il est également important de saisir et de garder à l'esprit les risques que présentent certaines formes de mise en liberté, tout spécialement en ce qui concerne les mineurs non accompagnés. La traite de personnes demeure une préoccupation. Or, les enfants doivent être réintroduits selon un cadre de supervision adéquat, ce qui inclut un recours possible au placement familial, ou dans les cas où cette option est jugée inadéquate, en foyer d'accueil.

28. Peu importe le format, la gestion de cas devrait être mue par un engagement rapide et informé de la part de l'individu inscrit au programme de SRD. Une part de ce qui constitue un engagement informé implique qu'il est nécessaire de faire en sorte que la personne connaisse toutes les options auxquelles son séjour la rend légalement admissible, ainsi que les conséquences d'un non-respect des règlements. On entend par un engagement rapide qu'il devrait être clair dès le moment où le filtrage établit qu'un individu est admissible à un programme de SRD.¹²

¹² IDC, *There Are Alternatives*, Sections 3 & 4. Voir également IDC, *Case management as an alternative to immigration detention: The Australian Experience*, June 2009.

L'aide juridique et les SRD

29. Lorsque possible, les gouvernements devraient offrir aux demandeurs d'asile un service d'aide juridique gratuit. La Suède et le Canada mettent à la disposition des demandeurs un système de représentation légale sur une base restreinte sur demande. La Suède compte aussi considérer les demandes d'aide juridique lors de l'appel suivant un rejet de la demande l'asile.

30. L'Australie donne accès à des « agents de migration » (des travailleurs indépendants qui offrent de l'assistance et des conseils en matière d'immigration) pour tous les demandeurs d'asile dans le cadre du Immigration and Application Advice Assistance Scheme (IAAAS). Les agents du IAAAS viennent en aide au client au moment de déposer leur demande d'asile pour évaluation, et continuent de l'épauler lors d'une révision indépendante, lorsque cela est pertinent, avant de mettre fin à leurs services.

31. Lorsque l'aide juridique n'est pas envisageable, le gouvernement devrait s'assurer que les individus connaissent leurs droits et leurs options en ce qui a trait à l'asile en leur fournissant de l'information et des conseils qui soient consistants, accessibles et fiables. Ce genre d'information, rendue disponible dès l'arrivée et dans un langage que le demandeur comprend, accroît l'accès véritable aux procédures de protection et peut réduire le nombre de demandes inutiles parce que le demandeur comprend d'entrée de jeu qu'il n'est pas admissible. Une bonne compréhension du régime peut également aider à limiter les appels injustifiés et faciliter le retour volontaire.

Les rôles et les responsabilités : surveillance et comptes rendus

32. Les gouvernements, les organisations et les individus qui prennent part à un programme de SRD devraient déterminer aussi clairement que possible en quoi consistent leurs rôles et leurs responsabilités. Ceci inclut le rôle des divers paliers de gouvernement concernés, de même que toute organisation qui en est partenaire. Les gouvernements, les ONG et les bénéficiaires des services devraient user de ces informations dans le but d'encourager la coordination et la responsabilité afin d'assurer que le programme soit mené à bien.

33. Les mécanismes de surveillance constituent un outil par lequel les autorités gouvernementales maintiennent le contact avec l'individu dans un programme de SRD. De tels mécanismes comprennent les mesures de surveillance et les adresses désignées, entre autres.¹³ Lorsque clairement définis, ils facilitent la communication et la confiance entre les autorités et les individus dans un programme de SRD. Selon le programme, la surveillance peut être séparée de la gestion de cas, qui est axée sur l'évaluation des besoins et sur l'ajustement des arrangements, si besoin est. En Australie, le gouvernement mène des opérations de surveillance dans le cadre de son modèle de détention communautaire, alors que la Croix rouge australienne gère la gestion des cas et s'occupe de répondre aux besoins des individus.

34. La participation de la société civile dans la recherche, le développement, la mise en œuvre et la surveillance/l'inspection des solutions de rechange à la détention contribue au succès des programmes de SRD.

35. Au sujet des rapports, le gouvernement australien et les ONG prestataires de services ont établi des paramètres clairs portant sur l'information dont il est nécessaire que les prestataires rendent compte pour chaque dossier. Ces exigences sont transmises par le responsable gouvernemental du dossier aux clients de la « détention communautaire » juste avant l'entrée de ces derniers dans le programme. Le client doit alors confirmer par écrit qu'il comprend et consent à l'arrangement, ainsi qu'aux conditions qui encadrent son placement continu au sein de la communauté. Cette entente a pour but d'assurer que le client est

¹³ Voir IDC, *There Are Alternatives*, Section 4.4.2.

conscient de ses droits, de ses responsabilités et des conséquences d'un refus de se conformer aux règles du programme. Les ONG prestataires de services doivent rapporter au gouvernement divers incidents, incluant un défaut d'obtempérer, dans des délais prescrits.

36. Le TBP use lui aussi d'un outil fondé sur un contrat, en vertu duquel les clients s'engagent à respecter les règles du programme alors que le TBP s'engage à fournir une certaine gamme de services. Le TBP fait savoir aux clients qu'un manquement à l'obligation de se présenter peut faire en sorte que le TBP se retrouve contraint d'en informer les autorités.

37. La question de l'exécution de la loi s'est avérée une pierre d'achoppement pour plusieurs ONG dans leurs interactions avec le gouvernement. Une solution serait qu'un individu mis en liberté et soumis à une obligation de se rapporter continue de le faire auprès des autorités gouvernementales (par exemple à l'agent gouvernemental responsable de son dossier, ou à des agents de l'immigration à intervalles réguliers, ou encore à la police), alors que l'ONG serait uniquement responsable de la prestation des services, et de présenter un compte-rendu statistique mensuel ou trimestriel. L'Australie a mis au point un programme de SRD dans lequel les demandeurs d'asile sont remis en liberté au sein d'organismes communautaires qui leur apportent un soutien général, ce pendant que le gouvernement conserve de manière distincte ses responsabilités à l'endroit de l'exécution de la loi.

Remarques additionnelles

38. Il existe de nombreuses raisons pratiques qui motivent le recours aux SRD, incluant les répercussions économiques et la cohérence avec les droits de la personne. Les solutions de rechange à la détention, lorsqu'administrées adéquatement, peuvent faciliter le fonctionnement efficace d'un régime d'asile — certains programmes affichent même un taux de conformité allant de 90 à 95 %. Enfin, les SRD encouragent le rapatriement volontaire lorsque l'asile est refusé.¹⁴

39. La participation de la société civile à la recherche, l'élaboration, la mise en œuvre, au suivi et à l'examen des solutions de remplacement à la détention contribue au succès de ces programmes.

40. La table ronde binationale entre le Canada et les États-Unis a clairement montré qu'en ce qui a trait aux SRD, les gouvernements peuvent apprendre les uns des autres de même que des intervenants non gouvernementaux. L'échange de bonnes pratiques en tout temps est utile à la conception d'une structure mieux adaptée à l'avancement d'approches basées sur les SRD dans le traitement des demandes d'asile, en plus d'encourager l'amélioration des pratiques elles-mêmes.

41. Des défis de taille demeurent en ce qui concerne la vérification de l'identité et à la production de documents pour les demandeurs d'asile. Créer une meilleure compréhension des différentes approches gouvernementales à l'égard de ce problème croissant aiguillera aussi le processus des SRD.

42. Il est possible que les buts énoncés d'une SRD affectent notre perception de ce qui constitue un succès lorsqu'on se penche sur sa survie à long terme. C'est donc un fait important à comprendre et à reconnaître. Alors que des indicateurs de rendement clés devraient comprendre la conformité aux obligations légales internationales, le bien-être des requérants ainsi que le coût financier, des recherches plus approfondies seront nécessaires afin de déterminer, au fil du temps, l'entièreté des coûts d'une SRD en comparaison à ceux de la détention. Une telle analyse comprendrait également les impacts à long terme de la détention sur un individu et sa famille, de même que les coûts additionnels touchant l'intégration sociale et économique.

¹⁴ Edwards, *Back to Basics*, p. 85.

43. Des recherches additionnelles seront aussi nécessaires en ce qui concerne les pratiques étatiques et leur mise en œuvre. Une collecte de données de plus grande envergure et sur des catégories distinctes aidera également à pousser le dialogue vers l'avant. À cet effet, l'engagement et la coopération des gouvernements quant à la distribution de ces données seront cruciaux.

44. L'UNHCR, les gouvernements et les ONG participantes se sont entendus sur l'importance de poursuivre la discussion et de garder à l'esprit les conclusions tirées lors de la table ronde. L'UNHCR veillera à coordonner la démarche à suivre, conjointement avec les parties qui ont participé à l'événement.

*Bureau du HCR au Canada /
Bureau régional du HCR pour les É.-U. et les Caraïbes*

Février 2013

Document traduit de l'anglais (mai 2013)

Version originale disponible au :
<http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain?docid=515178a12>

NDT : Une note de bas de page (la note 13 du document original anglais) a été omise dans la présente traduction dû au fait que l'hyperlien qu'elle contient n'est plus à jour, ce qui la rend inutile.