

Alternatives à la rétention dans le contexte des migrations : favoriser l'efficacité en terme de résultats



GUIDE PRATIQUE

Adopté lors de la 91^e réunion du CDDH
(18–21 juin 2019)

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

GUIDE PRATIQUE CONCERNANT LES ALTERNATIVES À LA RÉTENTION DANS LE CONTEXTE DES MIGRATIONS: FAVORISER L'EFFICACITÉ EN TERMES DE RÉSULTATS

**Adoptée par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)
lors de sa 91e réunion (18 – 21 juin 2019)**

Edition anglaise:
*Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention:
Fostering Effective Results*

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction de la communication (F 67075 Strasbourg Cedex).

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Direction Générale Droits de l'Homme et État de droit.

Mise en page : Conseil de l'Europe
© Conseil de l'Europe, novembre 2019
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE

8

I. POURQUOI DES ALTERNATIVES À LA RÉTENTION DANS LE CONTEXTE DES MIGRATIONS ?

10

1.1 Le droit à la liberté	10
1.2 Les critères des exceptions permises à la liberté	11
1.3 La rétention dans le contexte des migrations - une mesure exceptionnelle de dernier ressort	12
1.4 Les alternatives à la rétention dans le contexte des migrations	12
1.5 Les normes relatives aux droits de l'homme applicables aux alternatives	12
1.6 La vulnérabilité - besoins spécifiques et protection	14
1.7 Les alternatives doivent concerner tout le monde	16
1.8. Les avantages des alternatives	16
1.8.1 Le respect des droits de l'homme et l'évitement de la souffrance	17
1.8.2 Le respect des procédures d'immigration	17
1.8.3 Le rapport coût-efficacité	17

II. QUELS TYPES D'ALTERNATIVES ?

18

2.1 Types indicatifs	18
2.1.1 Inscription auprès des autorités	20
2.1.2 Autorisation temporaire	20
2.1.3 Soutien par un suivi individualisé du dossier ou par un travailleur social	20
2.1.4 Placement en famille d'accueil	21
2.1.5 Etablissements résidentiels	21
2.1.6 Centres ouverts ou semi-ouverts	22
2.1.7 Pointage régulier	22
2.1.8 Assignation à résidence	22
2.1.9 Encadrement	23
2.1.10 Accompagnement du retour	23
2.1.11 Maisons de retour	24
2.1.12 Caution, garantie, garant, ou sûreté	24
2.1.13 Surveillance électronique	24
2.2 Potentiel et limites de chaque type d'alternative	25

III. COMMENT RENDRE LES ALTERNATIVES EFFICACES ?	26
3.1. La poursuite des facteurs essentiels d'efficacité	26
3.1.1 Qu'entend-on par « efficacité »?	26
3.1.2 Les facteurs essentiels d'efficacité	27
Vérification initiale et évaluation	28
Accès à l'information	29
Assistance juridique	29
Suivi individualisé des dossiers	30
Protection de la dignité et des droits de l'homme	30
Susciter la confiance dans le traitement des demandes d'asile et d'immigration	31
3.2. Évaluer votre contexte national : les questions clés	32
3.2.1 Appréhender les forces, les faiblesses et les potentialités existantes	33
3.2.2 Analyser le cadre juridique et politique national par rapport aux normes internationales	33
3.2.3 Comprendre l'étendue, la nature et les vulnérabilités des mouvements migratoires	34
3.2.4 Identifier les bonnes pratiques aux niveaux national, régional et international	35
3.2.5 Évaluer la disponibilité et l'efficacité des alternatives existantes	35
3.2.6 Identifier les services existants et l'expertise disponible, qui sont susceptibles d'être adaptés	38
3.2.7 Calculer les coûts des alternatives	39
3.3. Processus de planification : les étapes possibles	40
3.3.1 Entreprendre les changements nécessaires en matière législative et politique	40
3.3.2 Instaurer des relations professionnelles basées sur la coopération	41
3.3.3 Tester différentes approches	41
3.3.4 Avoir recours à une expertise spécialisée	41
3.3.5 Résoudre les problèmes spécifiques	42
3.3.6 Développer un plan de mise en œuvre	43
3.3.7 Recruter et former les équipes	44
3.3.8 Suivi et diffusion des résultats	44
IV. OBSERVATIONS FINALES	46

PRÉFACE

La nécessité d'envisager et mettre en œuvre des alternatives à la rétention dans le contexte des migrations est désormais ancrée dans la réglementation juridique européenne et internationale. Au cours des dernières années, une attention croissante a en effet été portée à la façon dont les États pouvaient avoir recours à différentes alternatives pour gérer les migrations sans exercer un recours excessif à la privation de liberté. Toutefois, malgré l'intérêt croissant qui leur a été manifesté, ces alternatives ne sont pas encore suffisamment appliquées, et il n'existe que peu de directives pratiques sur le processus de développement et de mise en œuvre d'alternatives efficaces à la rétention. Ce Manuel vise ainsi à fournir, de manière conviviale, de telles orientations.

En 2018, le Comité directeur pour les droits de l'homme (ci-après « CDDH ») du Conseil de l'Europe a publié, de façon plus globale, une *Analyse des aspects juridiques et pratiques des alternatives efficaces à la rétention dans le contexte des migrations* (ci-après « l'Analyse »). Cette Analyse donne, entre autres, un aperçu complet des normes européennes et internationales relatives aux droits de l'homme dans le domaine, tout en mettant l'accent sur des thèmes essentiels et en clarifiant les similitudes et les différences entre divers organes du Conseil de l'Europe, des Nations unies et de l'Union européenne. L'Analyse fournit également une liste non-exhaustive des différents types d'alternatives, en expliquant leurs caractéristiques principales ainsi que leurs avantages et leurs inconvénients potentiels. Simultanément, elle identifie les facteurs essentiels qui rendent la mise en œuvre des alternatives à la rétention efficaces en termes de respect des droits de l'homme, des procédures d'immigration et de rapport coût-efficacité. Certaines lacunes nécessitant d'être comblées pour obtenir les bénéfices des alternatives à la rétention sont aussi exposées.

Si le présent Manuel est basé sur les réflexions proposées par l'Analyse, son objectif est tout autre : il entend en effet synthétiser certains principes et conclusions clés sous la forme d'un guide concis et visuel dédié à la mise en œuvre des mesures de substitution. Les aspects juridiques ne seront que brièvement abordés, l'accent étant mis sur la

mise en œuvre pratique. Il est régulièrement fait référence l'Analyse dans le Manuel, mais, s'agissant des références spécifiques, des sources et détails – et notamment pour un examen plus poussé de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – l'Analyse doit être consultée directement. Celle-ci est disponible à la fois en versions imprimée et numérique. Un certain nombre d'institutions internationales, d'organisations de la société civile et de chercheurs ont par ailleurs produit d'importantes contributions dans ce domaine, et leurs travaux pourront facilement être retrouvés en consultant l'Analyse. En outre, une bibliographie complète a été établie en parallèle avec le présent Manuel qui peut être consultée en ligne.

Il est important de noter qu'il n'existe pas de solutions « clés en main » dans ce domaine. Des particularités nationales ainsi que des circonstances individuelles différentes appellent inévitablement à envisager des actions adaptées au contexte et à adopter une approche « sur mesure ». Ce Manuel vise ainsi par-dessus tout à mettre en avant les principes, éléments et questions qu'il est crucial de considérer lors du processus de mise en œuvre des alternatives. Chaque chapitre aborde une seule question, à savoir : qui, quoi, comment ? Pourquoi devrait-on mettre en œuvre des alternatives ; quels types d'alternatives pourraient potentiellement être envisagés ; et comment les faire fonctionner ? En conséquence, le premier chapitre se penche brièvement sur certaines normes relatives aux droits de l'homme au regard desquelles les alternatives à la rétention dans le contexte des migrations doivent être considérées, ainsi que leurs éventuels bénéfices ; le second chapitre s'attache à définir les types possibles d'alternatives ; et le troisième chapitre s'interroge sur la façon de rendre ces alternatives efficaces, en mettant en évidence (a) les facteurs essentiels d'efficacité, (b) les questions clés à se poser en fonction des différents contextes nationaux, et (c) les étapes concrètes de mise en œuvre des alternatives.

Ce Manuel ne se veut ni exhaustif ni définitif, mais si les outils qu'il propose permettent d'inspirer des idées et suggestions de manière utile, alors il s'agira déjà d'une avancée constructive.

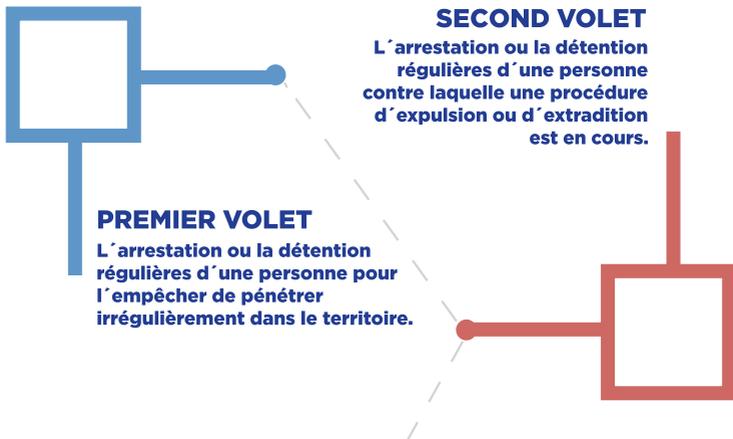
I. POURQUOI DES ALTERNATIVES À LA RÉTENTION DANS LE CONTEXTE DES MIGRATIONS ?

1.1 Le droit à la liberté

L'examen des alternatives à la rétention découle du droit à la liberté et à la sûreté des personnes, qui est consacré dans tous les principaux instruments internationaux et européens relatifs aux droits de l'homme.

Au niveau du Conseil de l'Europe, la privation de liberté est légale seulement si elle se fonde sur la liste exhaustive d'exceptions permises figurant à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention »). Le principal objectif de l'article 5 de la Convention est de protéger tous les individus relevant de la juridiction des États membres de ce que la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour ») définit comme une « détention arbitraire » (voir 1.2 ci-dessous).

L'article 5 § 1(f) de la Convention n'autorise la privation de liberté que dans deux situations différentes dans le contexte des migrations : Celles-ci sont:



La notion de privation de liberté s'entend au sens de la jurisprudence pertinente de la Cour, laquelle est évoquée avec davantage de détails dans l'Analyse, mentionnée ci-dessus (voir notamment §§ 10-15). Il ressort notamment de la jurisprudence de la Cour que différentes mesures individuelles qui restreignent la liberté de circulation prises de manière cumulatives peuvent constituer une privation de liberté, et ainsi relever du champ d'application de l'article 5 de la Convention.

1.2 Les critères des exceptions permises à la liberté

D'une manière générale, toute privation de liberté dans le contexte des migrations doit être conforme aux principes généraux énoncés par la Convention et interprétés par la Cour.

Pour ne pas être arbitraire, la rétention doit ainsi être prévue dans le droit national, être mise en œuvre de bonne foi et être étroitement liée au but qu'elle poursuit. Le lieu et les conditions de rétention doivent être appropriés et liés aux motifs de la rétention. La durée de la rétention ne doit pas excéder le délai raisonnable nécessaire pour atteindre le but poursuivi. La procédure doit être menée avec la diligence requise et, dans le cas du second volet de l'article 5 § 1(f), doivent exister des perspectives réalistes d'éloignement. Des garanties procédurales suffisantes doivent être mises en place, telles que la présentation des motifs de détention, l'accès à une assistance juridique et à la représentation, et des recours efficaces.

1.3 La rétention dans le contexte des migrations - une mesure exceptionnelle de dernier ressort

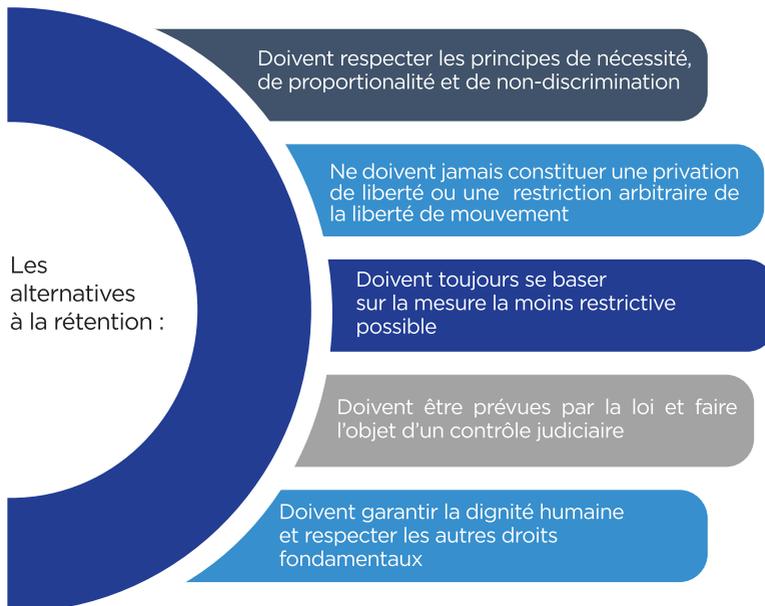
Divers organes internationaux ont souligné que la rétention dans le contexte des migrations doit toujours être une mesure exceptionnelle de dernier recours. Cela signifie que la rétention ne peut être justifiée que par une base légale en vigueur et si, après un examen minutieux et individuel de la nécessité de privation de liberté dans chaque cas, il a été établi que des mesures moins coercitives sont inefficaces dans le cas d'espèce. Conformément au principe général de proportionnalité, les États ont l'obligation d'examiner les alternatives à la rétention avant que toute décision de rétention ne soit prise.

1.4 Les alternatives à la rétention dans le contexte des migrations

Il existe un large consensus quant au fait que les alternatives à la rétention des migrants sont des mesures non privatives de liberté qui respectent les droits de l'homme et les libertés fondamentales tout en permettant de choisir parmi d'autres options que la rétention. Ce qui renvoie en fait à un ensemble de mesures différentes qui peuvent être utilisées pour éviter le recours à la rétention. Les alternatives à la rétention doivent être appliquées au lieu de la rétention et ne devraient jamais être utilisées comme une *forme* alternative de rétention.

1.5 Les normes relatives aux droits de l'homme applicables aux alternatives

Des garanties similaires applicables à la rétention des migrants devraient également être appliquées aux alternatives à la rétention : elles doivent être conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme. Pour répondre à cette exigence, les alternatives à la rétention dans le contexte des migrations, entre autres,



1.6 La vulnérabilité - besoins spécifiques et protection

La nécessité d'examiner les alternatives à la rétention est tout particulièrement importante dans le cas des personnes en situation de vulnérabilité. Une attention particulière doit ainsi être apportée aux besoins spécifiques des personnes concernées, et il convient de s'assurer qu'elles ont accès à une protection appropriée et à des soins adaptés. Les personnes ou groupes de personnes figurant dans la liste non exhaustive ci-après, ont été reconnus vulnérables par au moins un organe international :



Les personnes en situation de vulnérabilité requièrent une protection et des soins spéciaux.

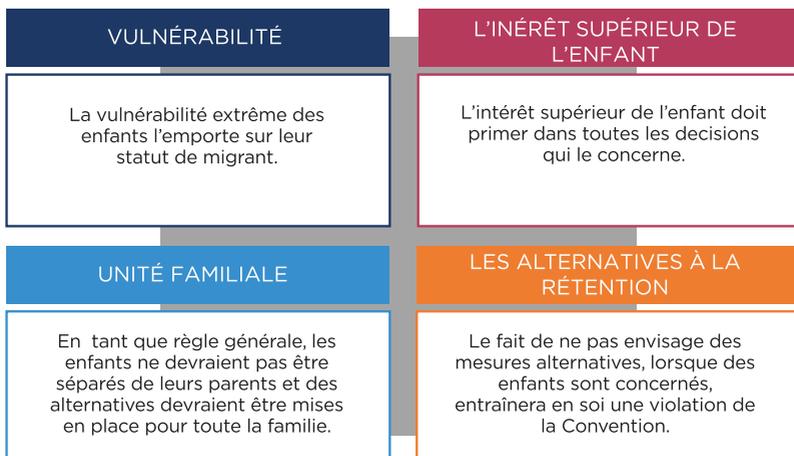
La vulnérabilité restreint à la fois la portée de la rétention et la marge d'appréciation de l'État.

Des procédures d'évaluation efficaces devraient être mis en place pour s'assurer une identification précoce et rapide de toutes les vulnérabilités.

Les alternatives doivent être rigoureusement examinées et la rétention doit, en principe, être exclue et n'être utilisée que comme une mesure exceptionnelle de dernier recours.

S'agissant plus particulièrement des enfants, il convient de noter que leur vulnérabilité extrême l'emporte sur leur statut de migrant et que l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer dans toutes les décisions qui le concerne. Les États devraient prendre des mesures appropriées pour veiller à ce que tous les enfants soient protégés. La Cour a fixé des critères rigoureux en ce qui concerne la rétention des enfants migrants. Leur rétention ne peut être tolérée que dans des circonstances exceptionnelles, en tant que mesure de dernier ressort et pour une très courte période. Toutes les conditions requises doivent être remplies et il doit être établi concrètement qu'aucune alternative ne peut être appliquée. Dans le cas des familles, l'intérêt supérieur de l'enfant pris conjointement avec le droit au respect de la vie familiale peuvent exiger, en tant que règle générale, que les enfants ne soient pas séparés de leurs parents et que des alternatives soient mises en place pour toute la famille. Le fait de ne pas envisager des mesures alternatives, lorsque des enfants sont concernés, entraînera en soi une violation de la Convention. D'autres organes internationaux, dont le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, ont conclu que la rétention liée à l'immigration constitue une violation des droits de l'enfant et est toujours contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, et ont appelé à ce que les enfants ne soient jamais détenus dans ce contexte. Cette logique se reflète, entre autres, dans l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et dans sa Campagne pour mettre fin à la rétention d'enfants migrants.

Les enfants



1.7 Les alternatives doivent concerner tout le monde

Dans ce contexte, il est important de noter que des alternatives à la rétention devraient être accessibles à tous, y compris les personnes qui n'apparaissent pas vulnérables. De nombreuses personnes peuvent être pleinement capables et susceptibles de respecter les procédures à l'extérieur des lieux de rétention, sans qu'elles n'aient été identifiées comme ayant des vulnérabilités ou besoins spécifiques. Le développement d'un large éventail d'alternatives peut augmenter le nombre de personnes à qui un type d'alternative pourrait convenir, contribuant ainsi à diminuer les rétentions inutiles, à améliorer le rapport coût-efficacité et à réduire le risque que les personnes deviennent vulnérables en rétention.

1.8 Les avantages des alternatives



L'usage d'alternatives à la rétention dans le contexte des migrations est nécessaire pour répondre aux normes relatives aux droits de l'homme dans des cas particuliers.



Lorsqu'elles sont mises en œuvre de manière effective, les alternatives à la rétention peuvent améliorer la gouvernance de la migration en favorisant le respect des procédures d'immigration.



Au vu des informations disponibles publiquement, le coût de la rétention est de deux à dix-sept fois plus élevé que celui des alternatives.

1.8.1. LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME ET L'ÉVITEMENT DE LA SOUFFRANCE

L'usage d'alternatives à la rétention dans le contexte des migrations est nécessaire pour répondre aux normes relatives aux droits de l'homme dans des cas particuliers. Ces normes prévoient qu'une attention particulière soit portée aux individus et groupes vulnérables, en particulier aux enfants. Au niveau individuel, les alternatives peuvent prévenir les graves conséquences que la rétention peut avoir sur la santé physique et psychologique et sur le bien-être. L'impact de la rétention sur les enfants peut être extrême, aboutissant à des effets à long terme sur leur développement cognitif et affectif. Un lieu de rétention est, de façon inhérente, un endroit risqué, et la rétention des personnes vulnérables apparaît donc particulièrement problématique.

1.8.2 LE RESPECT DES PROCÉDURES D'IMMIGRATION

Lorsqu'elles sont mises en œuvre de manière effective, les alternatives à la rétention peuvent améliorer la gouvernance de la migration en favorisant le respect des procédures d'immigration. Les alternatives sont également susceptibles d'aider à stabiliser les individus en situation de vulnérabilité. Divers acteurs, dont le HCR et la Commission européenne, ont noté que les alternatives à la rétention présentent un certain nombre d'avantages, notamment la prévention des difficultés individuelles liées à la rétention, les avantages financiers pour les autorités publiques par rapport à la rétention, des taux de retour plus élevés, y compris le départ volontaire, et une étroite coopération pour obtenir les documents nécessaires.

1.8.3 LE RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ

Au vu des informations disponibles publiquement, le coût de la rétention est de deux à dix-sept fois plus élevé que celui des alternatives. Il convient cependant de noter que le recours plus fréquent à des mesures de ce type ne se révèle économiquement avantageux uniquement si elles *remplacent* la rétention, c'est-à-dire si elles contribuent en fin de compte à réduire le nombre de centres de rétention. Si le recours accru aux alternatives s'accompagne du maintien, voire de l'accroissement, des capacités de rétention, il est inévitable qu'il se traduise par un alourdissement général des coûts. Cet « élargissement net » a été très critiqué dans le cadre de la justice pénale.

II. QUELS TYPES D'ALTERNATIVES ?

2.1 Types indicatifs

En raison de la variété des pratiques et contextes nationaux, il n'existe pas de liste définitive et complète des mesures alternatives. Des types d'alternatives similaires peuvent avoir différentes appellations suivant le contexte. De même, un même terme peut avoir différentes significations et implications selon le contexte. Certains types d'alternatives impliquent des restrictions en matière de liberté tandis que d'autres mettent l'accent sur l'engagement des individus concernés. En pratique, différents types d'alternatives sont souvent utilisés conjointement plutôt que sous la forme d'options distinctes. Il est crucial de veiller à ce que toute mesure - ou une combinaison de mesures - soit une alternative à *la* rétention plutôt qu'une *forme* alternative de rétention.

Selon les circonstances nationales et individuelles, chaque type d'alternative présentée dans ce chapitre comporte certains avantages et ses inconvénients ; ceux-ci sont mentionnés dans l'Analyse (voir notamment §§ 207-230). Les mesures suivantes sont listées en allant de manière schématique de l'option la moins à la plus restrictive conformément au principe de l'intervention minimale. Ce Manuel ne prétend pas créer de typologie des alternatives à la rétention dans le contexte de l'immigration et il est admis qu'il peut souvent être opportun et important d'utiliser plusieurs modèles ou des modèles qui se recoupent en fonction des besoins et des risques que présente chaque cas particulier. Il est important de souligner que toutes les alternatives reprises dans cette liste ne sont pas nécessairement reconnues par toutes les parties prenantes comme étant une alternative à la rétention. Dans l'optique de favoriser une réflexion ouverte, un large éventail d'options sera cependant présenté.

**ALTERNATIVES À LA
RETENTION:**





2.1.1 INSCRIPTION AUPRÈS DES AUTORITÉS

Lorsqu'une personne entre dans un pays sans les documents de voyage ou les visas nécessaires, il peut lui être demandée de s'inscrire auprès des autorités et un document temporaire peut lui être délivré, comme une « carte d'enregistrement d'étranger », ce qui peut l'empêcher d'être arrêtée ou détenue. L'inscription peut avoir lieu à son arrivée, ou plus tard, à la mairie de son lieu de résidence, par exemple. Si nécessaire, il peut être demandé à la personne de déposer ses documents de voyage ou d'identité à condition que ceux-ci lui soient restitués ultérieurement – ce qui pourrait être considéré, en soi, comme une autre mesure alternative.



2.1.2 AUTORISATION TEMPORAIRE

L'autorisation temporaire est un terme large englobant des permis délivrés par un État et conférant un droit de séjour temporaire. Il peut, par exemple, s'agir d'un visa de longue ou courte durée ou d'un visa humanitaire temporaire. Ces documents peuvent couvrir la période de traitement de la demande d'asile ou d'immigration ou de la préparation au retour et peuvent être renouvelés à intervalles réguliers.



2.1.3 SOUTIEN PAR UN SUIVI INDIVIDUALISÉ DU DOSSIER OU PAR UN TRAVAILLEUR SOCIAL

Le suivi individualisé du dossier apporte une aide individuelle complète à la personne passant par une procédure d'immigration, en vue du règlement du dossier. Un responsable du dossier – il peut s'agir d'un agent de l'État (qui ne prend pas de décisions au sujet du dossier de migration ou d'asile) ou de la société civile – est en général chargé d'assister la personne (ou la famille) dès le début et tout au long de la procédure d'asile et/ou d'immigration. Le rôle du suivi individualisé consiste à faciliter l'accès à l'information, aux conseils juridiques et à la représentation ainsi qu'à d'autres mécanismes de soutien adaptés. Le suivi individualisé du dossier comprend en général trois volets : a) *l'évaluation* individualisée permettant d'identifier les besoins de la personne concernée et les risques auxquels elle est exposée; b) la préparation d'un *programme de suivi* répondant effectivement aux besoins constatés; c) *l'orientation*, avec un suivi en continu garantissant que tous les changements sont convenablement pris en compte.

2.1.4 PLACEMENT EN FAMILLE D'ACCUEIL

Le placement en famille d'accueil est un terme général recouvrant tout un spectre d'options de prise en charge alternatives d'enfants non accompagnés ou séparés, qui peuvent être formelles ou informelles. Une formule de ce type garantit que l'enfant bénéficie en permanence du soutien et de la protection d'un tuteur légal ou d'un autre adulte responsable reconnu, ou d'un organisme public compétent. La *Prise en charge par des proches* consiste à confier l'enfant, formellement ou non, à sa famille élargie ou à des amis proches de la famille qu'il connaît. Ces derniers peuvent être des parents de sang, légaux ou fictifs. Le *placement en famille d'accueil* est le placement de l'enfant, sur décision d'une autorité compétente, dans une famille (autre que la sienne), qui est chargée d'assurer une protection de remplacement et qui est soumise à cette fin à un processus de sélection, de qualification, d'approbation et de contrôle. Les *autres formes de placement de type familial* assurent la prise en charge de courte ou de longue durée par des personnes qui ont été sélectionnées et préparées à une telle prise en charge et qui peuvent recevoir à ce titre un soutien financier ou autre, ou une indemnité.



2.1.5 ÉTABLISSEMENTS RÉSIDENTIELS

Les structures d'accueil sont des dispositifs prévus pour un accueil temporaire en attendant de trouver un dispositif plus stable reproduisant la vie familiale ou en petit groupe. Le placement en structure d'accueil peut correspondre, par exemple à des refuges pour placement d'urgence, des centres de transit en situation d'urgence et tous les autres établissements d'accueil de courte ou de longue durée, y compris les foyers d'hébergement. Les refuges sont une structure d'accueil particulière assurant le cas échéant une sécurité renforcée pour protéger des résidents menacés, comme des victimes de la traite ou des employés de maison fuyant des employeurs qui les maltraitent.





2.1.6 CENTRES OUVERTS OU SEMI-OUVERTS

Les centres ouverts (permettant une pleine liberté de mouvement) ou semi-ouverts (où certaines restrictions de mouvements, tels que des couvre-feux, peuvent être imposées), hébergent temporairement des individus et des familles. Il peut être exigé d'une personne qu'elle reste dans le centre pendant le traitement de sa demande d'asile, ce qui revient à une assignation à résidence. Si le statut de protection lui est accordée, la personne peut demeurer dans le centre pendant une période de transition, le temps de trouver un logement permanent.



2.1.7 POINTAGE RÉGULIER

L'obligation de pointage consiste en l'obligation de se présenter, à intervalles réguliers, auprès de l'autorité compétente (police, services d'immigration ou autre organisme contractuels, y compris les services de protection de l'enfance ou d'aide sociale). Le pointage peut aussi être téléphonique. La fréquence du pointage peut varier, pouvant être quotidienne jusqu'à mensuelle (voire moins fréquente), et les rendez-vous peuvent coïncider avec d'autres convocations, facilitant ainsi les démarches des personnes concernées.



2.1.8 ASSIGNATION À RÉSIDENCE

L'assignation à résidence est une mesure par laquelle les autorités imposent à la personne concernée de demeurer dans une région ou un lieu déterminé. Cette mesure peut prendre diverses formes, notamment celle d'une résidence dans une zone géographique particulière dans le pays, à une adresse personnelle, dans un centre d'accueil ouvert ou semi-ouvert de réception ou pour demandeurs d'asile, ou dans une structure financée ou administrée par l'État. Dans certains cas, l'absence de plus d'une journée du lieu de résidence peut nécessiter l'autorisation préalable des services d'immigration, tandis que d'autres régimes offrent plus de flexibilité et imposent moins de restrictions liées au séjour. L'assignation à résidence doit être distinguée de l'inscription auprès des autorités, cette dernière mesure n'imposant pas de restriction en ce qui concerne le lieu de résidence de la personne sur le territoire de l'État tant qu'elle se conforme à la procédure de demande d'asile ou d'immigration.

2.1.9 ENCADREMENT

Les dispositifs d'encadrement au sein du pays autorisent la personne à vivre librement dans la collectivité, moyennant un encadrement par l'État ou un représentant désigné (organisation non gouvernementale, collectivité ou organisation religieuse). L'encadrement peut revêtir la forme de visites périodiques au domicile ou de pointages effectués par le superviseur, et peut aussi inclure une aide à l'accès au travail, au logement, à l'éducation, une assistance juridique ainsi que d'autres services, ou la mise à disposition directe de biens. L'encadrement diffère du pointage, dans le cadre duquel c'est à la personne qu'il incombe de se présenter devant le service que lui désigne l'État.



2.1.10 ACCOMPAGNEMENT DU RETOUR

L'accompagnement du retour – qu'il soit considéré comme mesure alternative ou comme une composante additionnelle d'un programme de retour – permet à des personnes et à des familles d'être libérées ou de ne pas être placées en rétention de sorte qu'elles puissent explorer les possibilités de retour volontaire ou indépendant, normalement avec un soutien durable, voire des incitations financières, de la part de représentants de l'État, d'institutions internationales ou d'organisations de la société civile. Il peut par exemple s'agir de conseils et d'assistance centrés sur des programmes formels de retour volontaire, qui fournissent une aide au départ, une assistance au transit, et un soutien après le retour de la personne, lors de son arrivée et dans le cadre de la réintégration dans son pays. Ces conseils peuvent calmer les inquiétudes des migrants craignant [l'indigence] à leur retour, ou l'interdiction de demander un visa de retour légal à l'avenir.





2.1.11 MAISONS DE RETOUR

Ce que l'on désigne en tant que « maisons de retour » sont une alternative à la rétention qui combine le suivi individualisé et l'assignation à résidence en préparation au départ volontaire ou forcé. Les personnes en instance de retour sont placées dans des structures ouvertes où des conseillers individuels les informent des possibilités qui s'offrent à elles et les aident à se préparer en vue de leur départ.



2.1.12 CAUTION, GARANTIE, GARANT OU SÛRETÉ

Le dépôt d'une garantie ou d'une caution ou la présentation d'un garant ou d'une sûreté permettent à une personne de ne pas être soumise à la rétention a) contre versement d'un dépôt de garantie par elle-même ou une caution; b) contre engagement écrit pris auprès des autorités, fréquemment assorti d'un dépôt de garantie; c) contre garantie fournie par une tierce personne, des ONG ou d'autres organisations religieuses que l'intéressé(e) se conformera à ses obligations. La garantie financière est perdue en cas de fuite ou de non-respect. La restitution peut être faite à un membre de la famille, à une autre personne, à une organisation non gouvernementale, à une organisation religieuse ou à une collectivité.



2.1.13 SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE

La surveillance électronique ou « *tagging* » est une forme de surveillance visant à contrôler ou à restreindre les mouvements d'une personne par des dispositifs comme des bracelets de poignet ou de cheville GPS. Elle est surtout utilisée dans le cadre de la répression pénale et de nombreuses organisations ont estimé qu'elle constitue une alternative particulièrement dure et intrusive. Certains considèrent même que la surveillance électronique dans le contexte des migrations ne devrait pas être considérée comme une alternative à la rétention tandis que d'autres ne l'excluent pas catégoriquement.

Les États devraient mettre à disposition un éventail d'alternatives à la rétention le plus large possible. Selon le principe de proportionnalité, la mesure la moins intrusive ou restrictive possible devrait toujours être envisagée dans un premier temps pour répondre aux objectifs légitimes poursuivis dans le cas d'espèce. Il s'ensuit que la non-conformité à une alternative à la rétention ne devrait pas constituer automatiquement une rétention.

Étant donné la diversité des caractéristiques et des répercussions des différents types d'alternatives, ainsi que la diversité des situations et des individus concernés, il n'existe toutefois pas de simple menu d'options parmi lesquelles les gouvernements et décideurs n'auraient qu'à faire leur choix. Avant d'opter pour telle ou telle mesure de substitution, il est nécessaire de prendre en compte les particularités du contexte national, la nature des flux migratoires, ainsi que les situations individuelles.

Parallèlement, il convient de mettre en évidence les limitations inhérentes d'une approche qui n'envisagerait le succès de telle mesure qu'en prenant en considération avant tout les types d'alternatives. De fait, mettre en œuvre des alternatives ne doit pas se réduire à trouver le bon « type », ou la bonne « combinaison de types » qui conviendrait à tel contexte national spécifique et/ou à de telles circonstances individuelles. Le processus individuel d'engagement est également un élément essentiel à prendre en compte dans le cadre de l'identification et de la mise en œuvre des alternatives à la rétention. Ce point sera évoqué dans le chapitre suivant.

2.2 Potentiel et limites de chaque type d'alternative

3.1. La poursuite des facteurs essentiels d'efficacité

III. COMMENT RENDRE LES ALTERNATIVES EFFICACES ?

3.1.1 QU'ENTEND-ON PAR « EFFICACITÉ » ?

Il y a un large consensus pour évaluer l'efficacité des alternatives à la rétention sur la base des trois critères suivants :



**Respecter les droits de
l'homme et satisfaire les
besoins de base**



**Assurer le respect
des procédures
d'immigration, notamment:**

- Résoudre des cas de manière prompt et juste
- Faciliter les retours volontaires et forcés
- Réduire les risques de fuite



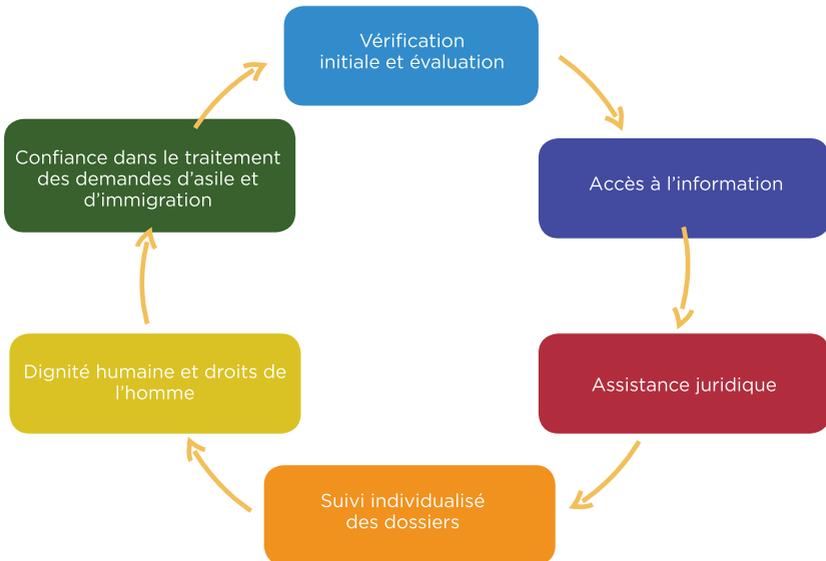
**Promouvoir
le rapport
coût-efficacité**

L'objectif légitime des États d'assurer le respect des procédures d'immigration est clairement un aspect fondamental de l'efficacité des alternatives. Sans cet aspect crucial, les alternatives ne peuvent pas être efficaces. De même, les États sont plus à même de mettre en œuvre des alternatives au niveau nécessaire s'il est démontré qu'elles peuvent atteindre leurs objectifs avec un bon rapport coût-efficacité. Par ailleurs, les alternatives ne sauraient être qualifiées d'efficaces si elles ne respectent pas les droits de l'homme et la dignité. Mais comment assurer au mieux leur efficacité dans la pratique ?

3.1.2 LES FACTEURS ESSENTIELS D'EFFICACITÉ

La manière dont les alternatives sont mises en œuvre peut, dans une large mesure, s'avérer encore plus déterminante que le type particulier d'alternative choisi. La façon dont certains processus sont observés ou négligés lors de la mise en œuvre de chacun des types d'alternatives est significative. Ces processus ont été identifiés comme étant des « facteurs essentiels » des alternatives efficaces à la rétention.

En résumé, un programme efficace de mise en œuvre d'alternatives à la rétention doit comporter les éléments suivants, considérés comme essentiels :





VÉRIFICATION INITIALE ET ÉVALUATION

Comprendre la situation individuelle de la personne et procéder à une vérification initiale ainsi qu'à une évaluation afin de décider, de façon éclairée, quelles sont les meilleures orientations pour cette personne.



ACCÈS À L'INFORMATION

Mettre à disposition de chaque personne une information claire, concise et accessible sur ses droits, ses obligations et sur les conséquences de la non-observation de ses obligations.



ASSISTANCE JURIDIQUE

Permettre un plein accès à des conseils et à un accompagnement juridique pendant toute la procédure de demande d'asile ou d'immigration.



SUIVI INDIVIDUALISÉ DES DOSSIERS

Soutenir les individus, avec un suivi personnalisé du dossier et des conseils adaptés.



DIGNITÉ ET DROITS DE L'HOMME

Protéger la dignité de la personne et respecter ses droits de l'homme, tout en s'assurant que ses besoins élémentaires puissent être couverts.



CONFIANCE DANS LE TRAITEMENT DES DEMANDES D'ASILE ET D'IMMIGRATION

Inspirer la confiance et le respect dans le processus de traitement des demandes, en y faisant régner un esprit d'équité et de coopération, plutôt que de se focaliser exclusivement sur le contrôle ou la répression.

De toute évidence, certains des facteurs essentiels d'efficacité sont, à part entière, les normes internationales relatives aux droits de l'homme. Respecter les normes en vigueur contribue donc à rendre les alternatives plus efficaces. Mais, pour que tous les facteurs essentiels d'efficacité soient pris en compte, il est également conseillé de mettre en place toute une gamme de mesures de substitution différentes, ce qui permettra ainsi d'être flexible et de s'adapter au mieux à la situation de chacun.



VÉRIFICATION INITIALE ET ÉVALUATION

Les procédures de vérification initiale et d'évaluation sont considérées comme des éléments « fondamentaux » aux alternatives efficaces à la rétention dans le contexte de la migration. A travers de telles procédures, les autorités peuvent, entre autres, mieux comprendre les situations individuelles de chaque individu pour qui les alternatives à la rétention sont envisagées. Sans vérification initiale et sans évaluation, il est impossible de mettre en œuvre des alternatives de façon pleinement efficace.

III COMMENT RENDRE LES ALTERNATIVES EFFICACES ?

La vérification initiale devrait être menée à un stade précoce, avant qu'une décision sur le placement en rétention ne soit prise. Cette étape devrait idéalement comprendre un entretien en face-à-face avec la personne concernée, pour qu'une vulnérabilité non apparente puisse être identifiée. La vérification initiale consiste à réunir des informations de base sur la personne : identité, nationalité, âge ; statut d'immigrant, état de santé, ou tout signe particulier de vulnérabilité ou de risque. C'est sur cette base qu'une décision initiale pourra être prise pour une alternative appropriée, et qui prendra en compte le potentiel, les besoins et les risques propres à la personne.

L'évaluation est un examen plus approfondi de la situation d'une personne, y compris les risques, les besoins ou les facteurs de vulnérabilité identifiés durant la vérification initiale. Elle devra être menée à intervalles réguliers tout au long du traitement de la demande d'asile ou d'immigration, et être intensifiée en cas de rétention de la personne, du fait du risque accru des dommages alors encouru.

ACCÈS À L'INFORMATION

Les individus ont besoin de bénéficier d'une information claire, concise et accessible sur leurs droits, leurs obligations et les conséquences de la non-observation de leurs obligations. Cette information doit leur être fournie le plus tôt possible, et actualisée si besoin tout au long de la procédure d'asile ou d'immigration. Il faudrait également que l'information soit fournie dans des formats multiples et de manière facilement accessible, pour s'assurer de la bonne compréhension par les personnes. Des interprètes pourraient être exigés – gratuits si nécessaire – ainsi que des documents écrits traduits. Des sources d'information fiables ont montré que cela suscitait la confiance dans le système et que les individus étaient plus enclins à respecter les procédures s'ils les comprenaient. Le fait d'être bien informé améliorerait également la communication avec les personnes en charge de leur demande, qui étaient alors davantage à même d'appréhender les différents aspects de la situation personnelle du demandeur, et la qualité des décisions s'en trouvait donc améliorée.



ASSISTANCE JURIDIQUE

L'accès à des conseils juridiques est un élément crucial du bon fonctionnement des procédures d'immigration. Il permet aux individus de comprendre les motifs des décisions et d'envisager toutes les options juridiques disponibles. Dans la mesure du possible, les conseils juridiques devraient être gratuits et automatiques. Des organisations non gouvernementales, des centres d'aide juridique ou des cabinets d'avocats travaillant bénévolement peuvent potentiellement fournir cette assistance.



Les alternatives les plus efficaces impliquent un accès approprié à des conseils juridiques et un soutien dès le début, et tout au long des procédures d'asile et d'immigration pertinentes. Bien informés, bien encadrés, les migrants sont plus enclins à accepter le retour volontaire.



SUIVI INDIVIDUALISÉ DES DOSSIERS

Le suivi individualisé vise à assister les personnes dans leur prise de décision et à les aider à travailler de manière constructive avec les autorités à la résolution de leur cas dans un délai raisonnable. Les chargés de suivi doivent travailler au cas par cas avec les individus et/ou les familles, idéalement tout du long de la procédure, et les aider à avoir accès aux informations, aux services et l'assistance juridique dont ils ont besoin. Les chargés de suivi peuvent être désignés par l'État ou être issus de la société civile, mais, idéalement, ils ne doivent pas être amenés à prendre de décisions s'agissant de la personne qu'ils accompagnent. Dans un contexte où les mouvements migratoires sont importants, il n'apparaît pas forcément possible de proposer un suivi individualisé à tous les migrants. Dès lors, il conviendra d'offrir en priorité un suivi aux personnes les plus vulnérables et les plus à risque (notamment de fuite).



PROTECTION DE LA DIGNITÉ ET DES DROITS DE L'HOMME

La mise en place d'alternatives à la rétention sera non seulement illégale mais également inefficace si celles-ci ne protègent pas la dignité de la personne ne lui permettant pas de satisfaire ses besoins fondamentaux. La satisfaction des besoins essentiels est importante, non seulement parce qu'il s'agit d'un droit fondamental, mais aussi du fait que c'est une mesure pratique qui contribue à ce que la personne puisse se conformer aux exigences de la procédure d'immigration, notamment en vue de son retour. Le dénuement peut encourager les mouvements secondaires vers des pays tiers, et il sera difficile pour la personne d'envisager les options qui lui seront proposées, le retour inclus, de manière constructive.

III COMMENT RENDRE LES ALTERNATIVES EFFICACES ?

Au contraire, une personne logée dans des conditions lui offrant un accès à d'autres services à proximité, sera incitée à maintenir le contact avec les autorités.

Il peut donc être nécessaire de renforcer la capacité d'accueil, pour que les besoins essentiels des migrants soient assurés. Une telle mesure revêt un caractère particulièrement urgent s'agissant des enfants et des personnes en situation de vulnérabilité. La procédure de retour est une période clé dans la résolution du cas d'une personne, il est donc important que ceux qui s'y engagent soient soutenus, sinon ils risquent d'abandonner la procédure. Forcer les gens à quitter leur lieu d'accueil lorsque leurs demandes sont rejetées risque, par exemple, de ne pas les inciter à rester en contact avec les autorités et à se conformer à leurs obligations, comme le pointage.

SUSCITER LA CONFIANCE DANS LE TRAITEMENT DES DEMANDES D'ASILE ET D'IMMIGRATION

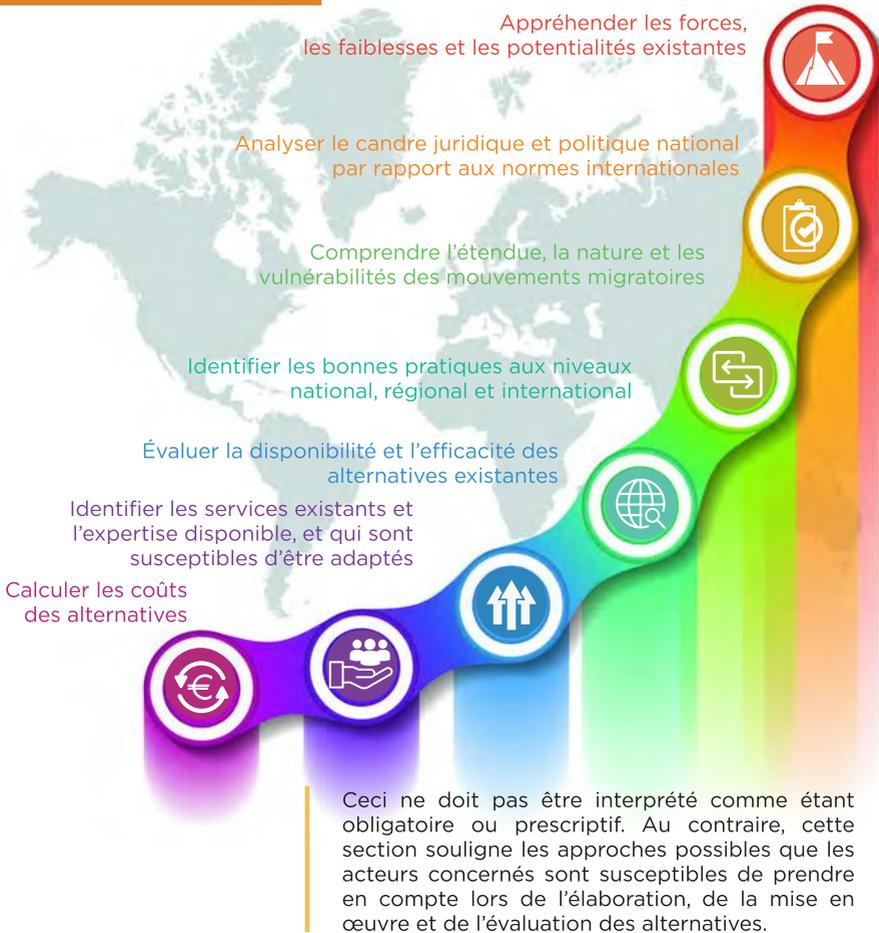
Inspirer confiance et respect dans le processus de traitement des demandes d'asile ou d'immigration, à travers un esprit d'équité et de coopération mutuelle, est un élément central et transversal dans la mise en œuvre efficace des alternatives à la rétention. Le recours à des alternatives à la rétention permet de faire régner un esprit d'équité et de coopération entre les parties impliquées et rend les migrants beaucoup plus enclins à coopérer. Les éléments susceptibles d'altérer le sentiment d'équité et de légitimité de la procédure sont par exemple les délais excessifs, un traitement et un mode de décision peu cohérents, le fait de ne pas entendre les individus dans le cadre des procédures, ainsi que des insuffisances en matière d'information ou d'assistance juridique. De même, le recours excessif à des alternatives basées sur le contrôle et trop complexes et restrictives peut nuire à la confiance et encourager les migrants à ne pas respecter les procédures. La rétention superflue ou arbitraire contribue, de toute évidence, à faire douter de la légitimité des procédures.

De manière générale, s'impliquer le plus tôt possible auprès des personnes est un aspect clé de la mise en œuvre efficace d'une alternative à la rétention, et apparaît comme un fil conducteur vers le succès.



3.2. Évaluer votre contexte national : les questions clés

Cette section aborde certaines questions clés ainsi que des mesures pouvant potentiellement être considérées par les autorités afin d'assurer une mise en œuvre efficace des alternatives à la rétention.



3.2.1. APPRÉHENDER LES FORCES, LES FAIBLESSES ET LES POTENTIALITÉS EXISTANTES

La mise en place d'alternatives doit s'effectuer au regard du contexte national spécifique de l'État concerné tout en respectant les normes internationales : les bonnes pratiques ne sauraient en effet être importées telles quelles. Chaque État a de fait un cadre législatif et politique qui lui est propre. Il y aura aussi des différences dans la nature et l'étendue des mouvements migratoires, ainsi que des défis bien particuliers pour gérer ces derniers. De même, les infrastructures existantes et les ressources disponibles varient considérablement d'un pays à l'autre, tant au niveau du gouvernement que de la société civile, que des institutions nationales des droits de l'homme ou d'autres acteurs clés. Pour que la mise en œuvre d'une alternative soit efficace, il sera judicieux pour un État de s'appuyer sur ses forces existantes pour faire face aux défis auxquels il est confronté.

L'élaboration et la mise en place d'alternatives peut raisonnablement partir d'un examen minutieux des réalités nationales, des services existants ainsi que des besoins et des potentialités propres de l'État concerné. Si possible, il est recommandé de consulter et d'impliquer, dès le début du processus, la plus grande variété d'acteurs concernés possible, pour identifier au mieux les différentes opportunités et bâtir de solides relations de travail.

3.2.2 ANALYSER LE CADRE JURIDIQUE ET POLITIQUE NATIONAL PAR RAPPORT AUX NORMES INTERNATIONALES

Tout d'abord, il est important d'analyser le cadre national du point de vue juridique, mais aussi politique et pratique. Parmi les questions clés qu'il convient de se poser, on trouvera :

- *La législation est-elle conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme?*
- *Les politiques actuelles permettent-elles réellement aux décideurs de prendre en compte les alternatives?*
- *Les alternatives sont-elles limitées par le droit et/ou par la pratique à un certain type de mesures seulement, freinant ainsi le développement d'alternatives basées sur l'engagement?*

S'il existe des lacunes ou des barrières juridiques restreignant le développement d'alternatives, il convient de les identifier dès le début du processus et de prendre le temps nécessaire à leur modification..

ÉTAPES POTENTIELLES

- Commander un examen interne ou externe de la législation et des politiques en vigueur, et impliquer les partenaires clés et les experts.
- Identifier les lacunes existantes dans la législation, les politiques et les procédures en vigueur et former le personnel.
- Analyser s'il est nécessaire d'apporter des modifications à la législation et aux politiques en vigueur, et si oui lesquelles.
- Déterminer s'il existe des possibilités concrètes de mettre en œuvre des alternatives et estimer quelles sont les ressources disponibles.
- Évaluer quelles alternatives existantes se sont révélées efficaces et dans quelles circonstances, y compris sous l'aspect des coûts par rapport à la rétention.

3.2.3 COMPRENDRE L'ÉTENDUE, LA NATURE ET LES VULNÉRABILITÉS DES MOUVEMENTS MIGRATOIRES

Il est également primordial de bien comprendre la nature des mouvements migratoires à l'œuvre au niveau national. Cela implique, entre autres, de connaître la proportion de demandeurs d'asile, de populations en transit, d'enfants et d'autres personnes vulnérables, de visiteurs temporaires et de résidents de longue date désormais en situation irrégulière, ainsi que de personnes apatrides et/ou de personnes ne pouvant être renvoyées. La démarche pour ce faire peut varier et dépendra, par exemple, de l'existence d'une situation d'afflux massif de personnes et de besoins urgents en matière d'hébergement et d'assistance, ou, à l'opposé, du fait que les arrivées se font en petit nombre, rendant ainsi difficile la mise en place de services appropriés (comme l'interprétariat, etc.). La situation des populations présentes dans le pays depuis de nombreuses années, de manière régulière ou irrégulière, nécessitera une approche particulière.

Il est, bien sûr, important de prendre conscience du caractère contingent d'une telle analyse, les tendances et mouvements migratoires n'étant pas statiques et étant amenés à changer avec le temps. En conséquence, il est essentiel de consulter une grande variété d'acteurs possédant une connaissance approfondie des populations migrantes concernées.

ÉTAPES POTENTIELLES

- Cartographier la nature des tendances et mouvements migratoires selon les principales catégories, comme les demandeurs d'asile et les autres personnes vulnérables, particulièrement les enfants.
- Identifier les principaux défis émanant de la gestion de ces mouvements, tels que les mouvements secondaires, la réponse aux besoins spécifiques des personnes vulnérables, la situation des demandeurs d'asile déboutés, des apatrides et des personnes ne pouvant être renvoyées.
- Analyser les défis spécifiques rencontrés dans l'application des procédures d'asile et d'immigration.
- Assurer une approche globale en consultant les acteurs concernés comme les institutions nationales des droits de l'homme, la société civile, les organisations internationales afin de cartographier et relever les défis.

3.2.4 IDENTIFIER LES BONNES PRATIQUES PERTINENTES AUX NIVEAUX NATIONAL, RÉGIONAL ET INTERNATIONAL

Si chaque contexte national a ses propres caractéristiques, il peut cependant s'avérer utile de tirer des leçons des expériences régionales et internationales, notamment lorsque celles-ci présentent des similitudes en termes de problématiques ou de cadre juridique. Des États voisins seront souvent confrontés à des défis semblables, et il peut être bénéfique de partager les bonnes pratiques. De la même manière, certaines difficultés, comme la gestion des populations en transit, peuvent concerner de nombreux États à travers le monde.

ÉTAPES POTENTIELLES

- Identifier les exemples pertinents de bonnes pratiques aux niveaux régional et international, en entrant en relation avec des partenaires étatiques, des structures chargées des droits de l'homme, des organes intergouvernementaux et la société civile.
- Organiser des retours d'expérience, par le biais, par exemple, d'échanges entre pairs ou de visites d'études.

3.2.5 ÉVALUER LA DISPONIBILITÉ ET L'EFFICACITÉ DES ALTERNATIVES EXISTANTES

Pour espérer développer des alternatives efficaces, il est nécessaire de comprendre les réalités actuellement en vigueur dans ce domaine. C'est sur cette base que le système pourra ensuite être renforcé et que les ressources existantes pourront être adaptées pour parvenir aux progrès espérés. Dans cette perspective, les questions clés qu'il convient de se poser sont les suivantes :

I. DANS QUELLE MESURE LES ALTERNATIVES SONT-ELLES VÉRITABLEMENT MISES EN PRATIQUE ?

Le développement d'alternatives commence inévitablement par des pratiques actuellement à l'œuvre. Il est donc essentiel d'identifier quelles alternatives sont actuellement mises en place et de voir où résident les lacunes et les potentialités, notamment s'agissant des personnes en situation de vulnérabilité et des enfants. Avoir un aperçu des alternatives permet de repérer les domaines pouvant être améliorés. Le recours à certaines alternatives « traditionnelles » à la rétention,

III COMMENT RENDRE LES ALTERNATIVES EFFICACES ?

comme le pointage et l'assignation à résidence, est beaucoup plus fréquent en Europe que le recours à d'autres types de mesures impliquant davantage les personnes migrantes. Par exemple, peu d'États ont mis en place des suivis individualisés des dossiers, bien que l'efficacité de ce type de mesure ait été démontré. Par ailleurs, pour que les besoins spécifiques et variés des personnes vulnérables, dont les enfants, puissent être pleinement pris en compte, il est nécessaire d'avoir à sa disposition un large éventail d'alternatives, et notamment des programmes basés sur l'engagement des personnes.

QUESTIONS POTENTIELLES

- Quelles sont les alternatives prévues par la loi ?
- Dans quelle mesure ces alternatives sont-elles véritablement mises en pratique?
- Ont-elles une portée et une diversité suffisante pour permettre de répondre aux besoins des différentes personnes concernées et ainsi favoriser une gestion efficace des migrations?
- Des alternatives basées sur l'engagement sont-elles mises en œuvre, ou le contrôle est-il l'approche privilégiée?
- Les personnes migrantes sont-elles impliquées de façon précoce et individuelle lors de la mise en place des alternatives?
- Les alternatives disponibles s'adressent-elles à toutes les personnes potentiellement concernées, ou ne visent-elles que certains groupes en particulier?
- Existe-t-il des options dédiées à la prise en compte des personnes vulnérables, y compris des enfants?
- Y a-t-il des personnes actuellement placées en rétention mais qui seraient susceptibles de vivre au sein de la communauté s'il existait davantage d'alternatives efficaces à la rétention?

II. QUEL EST LE DEGRÉ D'EFFICACITÉ DES ALTERNATIVES EXISTANTES ?

De la même manière, il est important d'évaluer dans quelle mesure les alternatives à la rétention existantes remplissent leurs objectifs légitimes. Les critères d'efficacité présentés précédemment dans le Manuel peuvent permettre d'évaluer le degré d'efficacité des mesures de substitution actuellement à l'œuvre. Les alternatives à la rétention en vigueur peuvent, dans une certaine mesure, être évaluées en termes quantitatifs, en fonction des données disponibles, mais les évaluations qualitatives sont tout aussi cruciales. À cet égard, il peut également s'avérer utile de comparer les résultats obtenus avec ceux des États voisins.

QUESTIONS POTENTIELLES

- Quel est le taux de résolution de cas pour une alternative donnée, en termes de permis de séjour accordés, de retours volontaires et d'éloignements forcés?
- Quel est le taux de fuite pour un type d'alternative donné?
- Quel est le taux de non-respect des procédures pour un type d'alternative donné?
- Les alternatives sont-elles remises en cause ou critiquées, sur le plan des droits de l'homme, par la société civile ou les organisations internationales?
- Quel est le coût d'un type d'alternative donné?
- Comment ceux qui sont impliqués dans le système évaluent l'efficacité des alternatives?

III COMMENT RENDRE LES ALTERNATIVES EFFICACES ?

III. POURQUOI LA MISE EN ŒUVRE DE CERTAINES ALTERNATIVES À LA RÉTENTION SONT-ELLES PLUS OU MOINS EFFICACES ?

Il est capital d'analyser les forces et les faiblesses des alternatives actuellement mises en œuvre, de manière à identifier les pistes de développement. Pour mener une telle analyse qualitative, on pourra s'appuyer sur les différents outils produits par les organisations et institutions internationales, comme le HCR et l'*International Detention Coalition*.

QUESTIONS POTENTIELLES

Vérification initiale et évaluation

- La vérification initiale intervient-elle assez tôt dans la procédure, et notamment avant qu'une décision relative au placement en rétention n'ait été prise ?
- La vérification initiale permet-elle de recueillir les informations de base telles que l'identité, la nationalité, l'âge, l'état de santé et la vulnérabilité ?
- La vérification initiale donne-t-elle lieu à un entretien en face à face, permettant ainsi d'identifier les vulnérabilités et/ou handicaps peu apparents, ou se fie-t-on essentiellement aux différents indicateurs, et notamment la nationalité ?
- Le processus d'évaluation comprend-t-il un examen structuré et transparent de la situation particulière de la personne, des facteurs de risques, des besoins, du potentiel et des vulnérabilités identifiés lors de la vérification initiale ?
- Une évaluation est-elle organisée à intervalles réguliers, particulièrement pour les personnes placées en rétention ?
- Existe-t-il des procédures permettant de rediriger les personnes de la rétention vers d'autres dispositions ou de les libérer si une évaluation le justifie ?
- La vérification initiale et l'évaluation sont-elles basées sur des bonnes pratiques internationales ?

QUESTIONS POTENTIELLES

Accès à l'information

- Les personnes reçoivent et bénéficient-elles d'informations sur leurs droits, leurs obligations et les conséquences de la non-observation de leurs obligations, tout du long du traitement de leur procédure d'asile ou d'immigration ?
- Les personnes sont-elles informées des raisons pour lesquelles elles sont placées en rétention, soumises à des restrictions ou orientées vers un type d'alternative particulier ?
- Ces informations sont-elles disponibles dans une langue et d'une manière que les individus comprennent, notamment à travers la traduction, par l'intermédiaire d'interprètes et les divers formats ?
- Une aide et des conseils sont-ils proposés aux personnes vulnérables qui pourraient avoir des difficultés à assimiler les informations fournies ?

QUESTIONS POTENTIELLES

Assistance juridique

- Les personnes peuvent-elles, en pratique, recevoir une assistance juridique tout du long du traitement de leur demande d'asile ou d'immigration, soit de manière gratuite ou par le biais d'organisations non gouvernementales ou de centres d'aide juridique ?

QUESTIONS POTENTIELLES

Suivi individualisé des dossiers

- Les personnes bénéficient-elles d'un suivi individualisé de leur dossier, afin de les encourager à s'impliquer très tôt de manière constructive dans la procédure et d'assurer l'accès à l'information ainsi qu'à une assistance juridique ?
- Le suivi individualisé des dossiers est-il pensé en fonction des besoins individuels et des situations de vulnérabilité ?

QUESTIONS POTENTIELLES

Protection de la dignité et des droits fondamentaux

- Les options de placement disponibles permettent-elles de satisfaire les besoins de base et de garantir la dignité et les droits fondamentaux des personnes ?
- Les individus ont-ils accès à la protection sociale, à l'éducation et aux soins de santé ?
- Les besoins spécifiques des enfants et des personnes vulnérables sont-ils pris en compte, notamment s'agissant de l'éducation et des soins psychologiques ?
- Les personnes peuvent-elles être assistées en cas de retour, dans le cas où cela aurait un impact important sur la résolution du dossier ?
- L'hébergement dans les lieux où il y a d'autres services est-il accessible aux personnes, ou ces dernières sont-elles isolées et livrées à elles-mêmes ?

QUESTIONS POTENTIELLES

Susciter la confiance

- La procédure suscite-elle la confiance dans le traitement des demandes d'asile et d'immigration, notamment en impliquant les personnes dès le début ?
- Les individus concernés perçoivent-ils la procédure comme étant équitable et légitime, même si leurs demandes sont rejetées ?
- Les parties formées et compétentes, notamment les institutions nationales des droits de l'homme, la société civile et les organisations internationales, sont-elles consultées dans le processus ?

3.2.6 IDENTIFIER LES SERVICES EXISTANTS ET L'EXPERTISE DISPONIBLE, ET QUI SONT SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ADAPTÉS

Les alternatives peuvent souvent être mises en œuvre en s'appuyant sur des services et une expertise préexistante. Il est en effet rare de devoir partir de zéro. Des pratiques déjà ancrées dans la société – comme par exemple les mécanismes de tutelle, le placement en famille d'accueil ou en foyer – peuvent permettre de combler des lacunes dans le système de gestion des migrations. De la même manière, certains services peuvent déjà être proposés à seulement une phase de la procédure de demande d'asile ou de migration, mais pas aux autres. Par exemple, les services d'assistance et de conseil juridique à destination des demandeurs d'asile sont souvent retirés lorsque les personnes entrent dans le processus de retour.

ÉTAPES POTENTIELLES

- Identifier et cartographier les services existants et susceptibles d'être adaptés pour combler les lacunes en matière de mise en œuvre des alternatives.
- Consulter les parties prenantes pertinentes offrant ces services pour cerner leurs forces, leurs faiblesses et leurs potentialités.
- Évaluer dans quelle mesure il serait possible d'adapter et d'étendre les services existants, ainsi que les acteurs qu'il serait alors nécessaire de solliciter.

3.2.7 CALCULER LES COÛTS DES ALTERNATIVES

Le rapport coût-efficacité est un élément prépondérant dans la mise en place d'alternatives efficaces. Il est donc nécessaire de procéder à une évaluation rigoureuse des coûts qui seront engendrés. Le coût sera souvent plus élevé s'agissant des mesures basées sur l'engagement des personnes, et en particulier des personnes vulnérables. Alors que l'engagement et le support requis en tant qu'élément essentiel d'efficacité des alternatives à un coût, les bénéfices de l'engagement peuvent s'avérer très importants, comme les alternatives fondées sur l'engagement sont connues pour permettre de réduire de façon significative le recours à la rétention. Réduire le recours à la rétention est un prérequis pour le rapport coût efficacité. L'implication active des acteurs clés en adaptant les services existants peuvent également permettre à la fois de clarifier et de réduire les coûts. L'implication des parties prenantes clés, par le biais de l'adaptation des services, peut également permettre à la fois de clarifier et de réduire les coûts.

ÉTAPES POTENTIELLES

- Impliquer les services étatiques concernés et les autres parties prenantes clés pour évaluer le coût des services existants ainsi que le coût d'adaptation des alternatives.
- Calculer le coût de toute la gamme d'alternatives possibles pour chaque catégorie de migrants, y compris les personnes vulnérables.
- Identifier des opportunités de réduction des coûts dans le processus de mise en œuvre.
- Afin de réduire les coûts, analyser comment réduire le recours global à la rétention tout en mettant en œuvre de manière efficace des alternatives.

3.3. Processus de planification: les étapes possibles

Processus de planification



3.3.1 ENTREPRENDRE LES CHANGEMENTS NÉCESSAIRES EN MATIÈRE LÉGISLATIVE ET POLITIQUE

Des changements législatifs peuvent être nécessaires lorsqu'une base juridique est requise pour la mise en œuvre de certaines alternatives (notamment celles limitant la liberté de mouvement), et quand la législation en vigueur ne prend aucunement en considération les alternatives, ou limite celles-ci à quelques formes « traditionnelles » d'alternatives, basées sur le contrôle.

3.3.2 INSTAURER DES RELATIONS PROFESSIONNELLES BASÉES SUR LA COOPÉRATION

Les acteurs et services existants, y compris les structures nationales chargées des droits de l'homme, la société civile, les organismes internationales et les communautés de migrants, peuvent se révéler une source d'expertise non négligeable quant à la manière de satisfaire les besoins des migrants, et de susciter leur confiance de façon à les inciter à respecter les procédures. Ceux-ci peuvent également déjà proposer certains services qui, en les modifiant quelque peu, pourraient prendre la forme d'alternatives à la rétention.

ÉTAPES POTENTIELLES

- Organiser des tables rondes et des rencontres bilatérales avec les différentes parties prenantes, y compris avec les organisations de la société civile et les groupes communautaires, dès le début du processus.
- Impliquer les principaux partenaires désireux de s'impliquer de manière constructive au sein de groupes de travail pour identifier les pistes possibles à suivre.
- Concevoir des activités de sensibilisation avec des objectifs, des actions concrètes et un délai de mise en œuvre.

3.3.3 TESTER DIFFÉRENTES APPROCHES

L'organisation de projets pilotes à petite échelle, incluant les éléments essentiels d'efficacité mentionnés ci-dessus, peut être un bon moyen de tester différentes approches, avec certaines catégories de migrants clairement identifiées. Les projets pilotes ont un rapport coût-efficacité intéressant, en ce qu'ils permettent d'essayer une nouvelle méthode en réduisant les risques qu'induirait un développement de plus grande envergure. Et, en cas de résultats concluants, ces projets pourront être mis en place à plus grande échelle. Le fait qu'un programme pilote ait fonctionné permet de consolider les relations entre les différents acteurs impliqués et de renforcer leur confiance dans le processus. Les programmes pilotes permettent également de remédier de façon précoce aux différents problèmes et obstacles rencontrés.

3.3.4 AVOIR RECOURS À UNE EXPERTISE SPÉCIALISÉE

Le recours à des experts peut s'avérer nécessaire pour répondre à certains besoins et risques spécifiques. Par exemple, il est établi que les individus les plus vulnérables, comme les victimes de torture ayant également des problèmes psychologiques, sont ceux qui risquent davantage de s'enfuir, leur situation de vulnérabilité faisant qu'il est plus difficile pour eux de s'impliquer et de respecter les procédures.

Les parties prenantes régulièrement à leur contact ou d'autres types d'experts peuvent ainsi apparaître comme étant les mieux placés pour répondre aux besoins de ce type de personnes vulnérables, et pour les aider à s'impliquer dans la résolution de leur cas, y compris en cas de retour. De la même manière, certaines personnes victimes de la traite risquent davantage de s'enfuir du fait de l'influence que les trafiquants exercent sur elles; ainsi, une aide spécialisée apparaît cruciale dans ce cas, à la fois pour que les droits des personnes concernées soient protégés et en vue d'une gestion des migrations plus efficace. Autre exemple, les personnes ayant commis un délit dans le pays d'accueil peuvent représenter un risque particulier en matière de sécurité publique. Il peut y avoir une tentation de faire face à ce risque en ordonnant la rétention, une fois que la personne a purgé sa peine. Cependant, un tel risque est à même d'être géré par des organisations possédant une expertise en matière de réinsertion sociale après la remise en liberté, et ceux-ci peuvent éviter que les migrants ne récidivent et les inciter à respecter leurs obligations. Les alternatives à la rétention doivent être appliquées aux ex-délinquants sur la base des mêmes critères que ceux appliqués à tout autre migrant.

3.3.5 RÉSOUDRE LES PROBLÈMES SPÉCIFIQUES

Des approches particulières peuvent également être testées pour certaines catégories de personnes qui peuvent poser des défis en matière de gouvernance de la migration au niveau national. En effet, une vérification initiale effective peut permettre d'identifier les individus qui seraient susceptibles de s'impliquer et de respecter les procédures si elles bénéficiaient d'une assistance appropriée. Ces personnes sont en effet fréquemment influencées par des informations fausses ou en décalage avec la réalité, et leur offrir un accès à des informations fiables et compréhensibles est un élément décisif pour garantir leur collaboration. Il s'agit ici de permettre aux personnes de mieux se conformer aux procédures du pays où elles se trouvent, au regard des informations sûres dont elles disposent désormais quant aux différentes options prévues par le droit national qui s'offrent à elles.

ÉTAPES POTENTIELLES

- Estimer la nature et la portée de potentiels programmes pilotes prévoyant un suivi individualisé des dossiers.
- Identifier les catégories d'individus susceptibles d'être concernés par un programme pilote, ainsi que leur localisation.
- Établir un partenariat avec des partenaires ayant une expertise permettant la mise en œuvre de programmes pilotes axés sur l'engagement.
- Procéder à des évaluations régulières pendant toute la durée du programme pilote, pour identifier ses forces, ses faiblesses et les enseignements à en tirer.

3.3.6 DÉVELOPPER UN PLAN DE MISE EN ŒUVRE

Parallèlement à ces potentiels programmes pilotes, il est également possible de mettre en place un plan visant à développer les alternatives à plus grande échelle. Il peut en effet s'avérer judicieux de fixer un calendrier pour le développement et la mise en œuvre de toute une série d'alternatives, tout en réduisant par ailleurs le recours à la rétention. Il est également important d'identifier les différents acteurs externes clés qu'il convient d'impliquer dans différents domaines.

Toutes les instances et agences étatiques disposant de l'expertise requise doivent, de toute évidence, être associées au processus. Une collaboration efficace au sein et entre les différents organismes permettra en outre de construire un véritable réseau et d'éviter les doublons inutiles.

Il peut être envisagé d'introduire un plus grand nombre d'alternatives dites « traditionnelles » grâce à de simples modifications des politiques en place. L'obligation de s'inscrire auprès des autorités, l'assignation à résidence, la caution ou sûreté et l'autorisation de séjourner temporairement, par exemple, ne nécessitent que peu ou pas d'infrastructures ou de ressources humaines dédiées. Il est néanmoins indispensable que des orientations claires soient adressées au personnel, idéalement lors de périodes de formation, de manière à s'assurer que le recours efficace aux alternatives s'inscrive dans les pratiques.

D'autres types d'alternatives peuvent requérir un investissement plus substantiel, particulièrement ceux nécessitant la mise à disposition d'un hébergement ou d'un suivi individualisé. Une enveloppe budgétaire devra alors être allouée, en fonction du coût des alternatives, mais aussi de l'échelle et de la nature des besoins.

ÉTAPES POTENTIELLES

- Développer des pratiques professionnelles communes aux différents organismes étatiques afin d'éviter les doubles emplois et favoriser les synergies.
- Favoriser la coopération avec la société civile et les autres parties concernées possédant une connaissance approfondie et une expérience dans le domaine.
- Élaborer un plan de mise en œuvre, avec un calendrier et un budget.
- Identifier les alternatives pouvant être mises en place par une simple évolution des politiques.
- Prévoir l'introduction de mesures impliquant tous les éléments essentiels, notamment un suivi personnalisé, en s'appuyant si possible sur des programmes pilotes et des bonnes pratiques existantes.
- Chercher les connaissances spécialisées et l'expertise disponibles aux niveaux national et international.

3.3.7 RECRUTER ET FORMER LES ÉQUIPES

Les changements de politiques et de pratiques, en particulier concernant les nouveaux domaines de travail, devront s'accompagner d'un programme de formation structuré à destination des décideurs et autres fonctionnaires pertinents et officiels, incluant les juges, la police, les agents aux frontières et à l'immigration etc. Si nécessaire, de nouveaux agents dotés des compétences requises pourront être recrutés.

3.3.8 SUIVI ET DIFFUSION DES RÉSULTATS

Un cadre structuré de surveillance et d'évaluation à la fois qualitative et quantitative pourra être mis en place pour les programmes existants et/ou établi dès le début de la mise en place des nouvelles pratiques. Il s'agit d'une opportunité d'apprentissage qui peut contribuer à l'élaboration de procédures efficaces et humaines. Des indicateurs de performance clés pourront ainsi permettre d'apprécier leur efficacité en termes de protection des droits de l'homme, de respect des procédures et de rapport coût-efficacité. Des indicateurs quantitatifs, tels que la diminution du taux de fuite ou la hausse du taux de résolution de cas (notamment via le retour volontaire), pourront permettre d'appréhender de manière immédiate et concrète les progrès réalisés.

III COMMENT RENDRE LES ALTERNATIVES EFFICACES ?

La réduction globale du recours à la rétention représentera également un indicateur de performance non négligeable. Les indicateurs qualitatifs pourraient permettre d'apprécier la qualité du suivi individualisé en termes de fréquence, de régularité du contact, de la relation de confiance établie et améliorer la capacité des individus à s'impliquer et de se conformer aux exigences de la procédure d'immigration. Cela aurait aussi comme avantage à long terme de renforcer la confiance dans les systèmes d'immigration.

De manière idéale, l'évaluation devra aussi s'attacher à prendre en compte les changements - comme une plus grande confiance dans les procédures d'asile ou de migration - qui ne surviennent habituellement qu'à long ou moyen terme.

On observe, de par le monde, un intérêt croissant pour l'efficacité des alternatives à la rétention. Ainsi, le suivi et l'évaluation peuvent aussi permettre que les résultats obtenus et les leçons apprises soient plus largement appréhendés et disséminés aux niveaux national, régional et international. On pourra ainsi renforcer la compréhension des bonnes pratiques émergentes, ainsi que la confiance en celles-ci, en partageant les leçons et l'expérience acquises avec d'autres Etats ayant mis en place des initiatives comparables. L'intérêt manifesté au niveau international pour ces nouvelles pratiques pourra par ailleurs contribuer au renforcement de la confiance en celles-ci au niveau national.

ÉTAPES POTENTIELLES

- Développer des critères et/ou des mécanismes pour évaluer l'efficacité des alternatives à la rétention dans le contexte des migrations.
- Veiller à ce que les institutions nationales des droits de l'homme, la société civile et les organisations internationales soient incluses lors de l'élaboration de ces critères et de leur suivi.
- Collecter les données et partager les connaissances acquises avec l'ensemble des acteurs concernés afin d'améliorer les approches existantes.

IV. OBSERVATIONS FINALES

Ce Manuel s'est attaché à mettre en lumière, de manière simple et visuelle, certains des principes, idées et réflexions centraux pour une mise en œuvre efficace des alternatives à la rétention dans le contexte des migrations. Il semble opportun de clore ce Manuel en faisant à nouveau référence à l'Analyse sur les aspects juridiques et pratiques des alternatives efficaces à la rétention dans le contexte des migrations, qui donne un aperçu plus poussé dans ce domaine et fournit de nombreuses références à d'autres travaux réalisés sur ce thème par différents acteurs.

Le recours fréquent à la rétention pour faire face à l'afflux de réfugiés, de demandeurs d'asile et de migrants soulève de nombreuses questions en matière de respect des normes internationales relatives aux droits de l'homme. La rétention des personnes vulnérables, non seulement en Europe mais au sein des différents continents, suscite notamment de vives inquiétudes. Dans ce contexte, il est important de relever que pour la plupart des parties concernées – si ce n'est toutes – la mise en œuvre d'alternatives à la rétention dans le contexte des migrations est encore loin d'être achevée. Une étape essentielle du processus est la prise de conscience que, sur ce point, n'importent pas uniquement les obligations légales, mais également la diversité des types d'alternatives et la prise en compte des différents facteurs essentiels d'efficacité. Ces derniers éléments sont en effet d'une importance majeure, plus encore que le type ou modèle d'alternative sélectionné ou les ressources financières mobilisées. De la même manière, l'appréhension et la compréhension du contexte national spécifique en la matière – et notamment les caractéristiques, l'étendue et les défis particuliers des différents mouvements migratoires ainsi que les services existants – ne doivent pas être négligées. L'instauration de projets pilotes à petite échelle et de solides programmes de formation pour les décideurs et

autres parties prenantes représentent également des avancées prometteuses, en particulier lorsqu'il n'est que peu fait usage des alternatives ou que ces dernières se sont révélées inefficaces. A plus long terme, la mise en œuvre d'une plus grande diversité d'alternatives, à une plus grande échelle, pour un public plus large, permettra une réussite plus durable.

Par ailleurs, pour une efficacité renforcée, le développement d'alternatives à la rétention doit être envisagé comme l'occasion de davantage mettre l'accent sur les mesures basées sur l'engagement plutôt que sur le contrôle. En effet, tabler sur l'engagement individuel peut éventuellement déboucher sur une meilleure mise en œuvre des politiques de gestion de la migration, et un bien meilleur respect des droits de l'homme. Les mouvements migratoires modernes sont composés d'individus très divers, dont les capacités, besoins et risques diffèrent fortement; ainsi, combiner plusieurs approches plutôt que se cantonner à un type restreint de possibilités apparaît comme la voie à suivre dans l'intérêt de tous les individus concernés.

Si le présent Manuel a pu susciter un plus grand intérêt à l'égard des leçons déjà apprises dans ce domaine - notamment grâce aux travaux réalisés par différents parties prenantes et ayant été consultés pour l'élaboration du présent guide - alors un pas en avant significatif aura été accompli.

Ce manuel est un outil destiné aux professionnels, en fournissant un guide concis et visuel sur la mise en œuvre efficace d'alternatives à la rétention dans le contexte des migrations. Il se concentre sur les aspects pratiques de l'application des alternatives, complétant ainsi l'Analyse du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) « Aspects juridiques et pratiques efficaces à la rétention dans le contexte des migrations », publié en 2017.

Dans la mesure où, dans ce domaine, il n'y a pas d'approche unique qui serait valable pour tous, le manuel vise à souligner certains des principes, éléments et questions cruciales qui contribuent à la mise en œuvre pratique d'alternatives dans divers contextes. Dans ce but, le manuel aborde les questions essentielles « pourquoi, quoi, comment » : pourquoi devrions-nous appliquer des alternatives ? Quels types d'alternatives pourraient être envisagées ? Comment pourrions-nous les mettre en application ?

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE