



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/1999/63/Add.3
18 décembre 1998

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Cinquante-cinquième session
Point 11 a) de l'ordre du jour provisoire

DROITS CIVILS ET POLITIQUES ET, NOTAMMENT : TORTURE ET DÉTENTION

Rapport du Groupe de travail sur la détention arbitraire

Additif

Rapport sur la mission du Groupe de travail au Royaume-Uni concernant
la question des immigrants et des demandeurs d'asile

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
Introduction	1 - 5	2
I. LIVRE BLANC EXPOSANT LA STRATÉGIE DES POUVOIRS PUBLICS	6 - 8	3
II. ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DU RÉGIME JURIDIQUE	9 - 17	5
A. La loi relative à l'immigration	9	5
B. Instructions (officieuses) du Service de l'immigration	10 - 13	6
C. Procédure et observations à ce propos	14 - 17	8
III. SUJETS DE PRÉOCCUPATION	18	9
IV. IMPRESSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL AU COURS DE SA MISSION	19 - 25	10
V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	26 - 40	12

Introduction

1. La Commission des droits de l'homme, dans sa résolution 1997/50, a prié le Groupe de travail sur la détention arbitraire de porter toute l'attention nécessaire aux informations concernant la situation des immigrants et demandeurs d'asile qui feraient l'objet d'une rétention administrative prolongée sans possibilité de recours administratif ou judiciaire.
2. Le Groupe de travail a été invité par le Gouvernement du Royaume-Uni à se rendre dans ce pays. Le Groupe de travail, représenté par M. Kapil Sibal (Président) et M. Petr Uhl (membre), ainsi que M. Markus Schmidt (secrétaire), a séjourné au Royaume-Uni du 21 au 25 septembre 1998.
3. Au Royaume-Uni, le Groupe de travail a visité des centres de détention et des établissements pénitentiaires. Il s'est notamment rendu au centre de détention de Campsfield House (Oxfordshire), à celui d'Harmondsworth (Middlesex), au centre de rétention d'Haslar (Hampshire) et à Tinsley House (près de l'aéroport de Gatwick). Il s'est également rendu dans les prisons de Rochester, de Kent et de Wormwood Scrubs, à Londres. Le Groupe de travail a visité l'aéroport d'Heathrow, où il s'est entretenu avec le Directeur adjoint, M. Alan Craig, et s'est familiarisé avec les aires de contrôle primaire et secondaire, la section de prise en charge des demandeurs d'asile, la zone de rétention et d'autres services.
4. Au cours de sa mission, le Groupe de travail a rencontré M. Mike O'Brien (Sous-Secrétaire d'État parlementaire chargé des questions d'immigration et d'asile) et des représentants du Ministère de l'intérieur. Il s'est également entretenu avec M. Colin Harbing (Direction de la répression du Service de l'immigration), M. Francis Masserick (responsable de l'Unité de gestion des opérations de détention), Mme Kathy Casey (Direction du droit d'asile), M. Bob Daw (Direction des prisons de haute sécurité - Service pénitentiaire), des gouverneurs et des directeurs de prisons, des responsables de centres de détention, des agents du Service de l'immigration, des membres des commissions de visite, des directeurs adjoints et des inspecteurs du Service de l'immigration et plusieurs autres fonctionnaires. Le Groupe de travail s'est également entretenu avec les Autorités d'appel de l'immigration à Hatton Cross, qui sont habilitées à accorder la liberté sous condition aux demandeurs d'asile et de connaître des recours quant au fond. Le Groupe de travail a rencontré des représentants du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE) et de plusieurs organisations non gouvernementales qui s'occupent des réfugiés, telles que le Conseil britannique pour les réfugiés, le Centre d'aide juridique aux réfugiés et Amnesty International.
5. En premier lieu, le Groupe de travail souhaite rendre hommage aux autorités britanniques pour la pleine coopération et la franchise dont elles ont fait preuve tout au long de sa mission. Il a ainsi pu circuler librement dans tous les établissements qu'il a visités. Il a eu des échanges de vues francs et ouverts avec les fonctionnaires chargés de l'assister. Le Groupe de travail a pu aussi rencontrer librement des détenus avec lesquels il s'est entretenu en privé pour mieux appréhender le fonctionnement du régime juridique applicable aux immigrants et aux demandeurs d'asile. Toutes les statistiques et les informations qu'il jugeait nécessaires pour la compréhension de ce régime lui ont été fournies par les fonctionnaires nationaux.

I. LIVRE BLANC EXPOSANT LA STRATÉGIE DES POUVOIRS PUBLICS

6. Le 27 juillet 1998, le Gouvernement britannique a publié un Livre blanc exposant une stratégie globale à long terme pour traiter la question des demandeurs d'asile. Il y était notamment prévu d'augmenter les crédits pour la mise en oeuvre de la stratégie et d'adopter des dispositions législatives permettant d'améliorer le traitement des demandeurs d'asile grâce à des procédures simplifiées et assouplies. Le Gouvernement vise les objectifs suivants :

a) Augmentation du nombre de décisions relatives aux demandes d'asile de sorte que, selon les projections actuelles, le retard sera comblé et le délai de décision ramené à deux mois au maximum d'ici avril 2001;

b) Développement du système d'appel en matière d'immigration afin de ramener le délai moyen d'examen d'un recours par un juge à quatre mois d'ici avril 2001;

c) Intensification des reconduites pour les demandeurs d'asile déboutés;

d) Élargissement du réseau d'agents de liaison avec les compagnies aériennes afin de réduire les flux de voyageurs dépourvus de papiers valides à destination du Royaume-Uni;

e) Accroissement des capacités de détention, rattrapage du retard et réduction des délais d'attente.

7. L'objectif est de mettre en place un système d'asile efficace permettant de régler rapidement le cas des véritables réfugiés tout en décourageant les demandes abusives. Le Gouvernement entend se consacrer à la mise en place d'un système efficace de protection des véritables réfugiés respectant scrupuleusement la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, instruire les demandes d'asile avec célérité et veiller à ce qu'aucun demandeur d'asile ne soit laissé sans ressources pendant le délai nécessaire à l'examen de sa demande ou de son recours. Le Livre blanc souligne que les procédures d'examen des demandes d'asile doivent s'inscrire dans le cadre d'une politique intégrée de maîtrise de l'immigration. Les possibilités d'abus et d'exploitation de l'institution du droit d'asile portent atteinte aux véritables réfugiés autant qu'elles menacent de saper les mesures de maîtrise de l'immigration. Il est indiqué dans le Livre blanc que des mesures résolues en vue d'améliorer les procédures actuelles, et notamment de dissuader ou d'empêcher les personnes qui ne remplissent pas les conditions requises de se rendre au Royaume-Uni, sont dans l'intérêt des véritables réfugiés. Le Gouvernement a hérité d'un arriéré de plus de 50 000 demandes et de 20 000 recours en instance. Certaines affaires en souffrance remontent à 1990, alors que le délai d'attente pour un recours peut aller jusqu'à 15 mois. Ces délais ont tendance à être mis à profit par les requérants malhonnêtes et vont à l'encontre des intérêts de ceux qui ont réellement besoin d'une protection et qui restent de longs mois dans l'incertitude.

8. Le Groupe de travail se félicite de l'intention du Gouvernement de modifier les procédures d'asile. Parmi les mesures envisagées par les pouvoirs publics figurent les suivantes :

a) Instruction accélérée. La réduction des délais de décision est une condition essentielle à la réussite de la stratégie globale du Gouvernement. L'objectif est de faire en sorte que d'ici le mois d'avril 2001 la plupart des décisions initiales concernant l'octroi ou non du droit d'asile soient rendues dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande et que la plupart des recours devant les juges soient examinés dans un délai de quatre mois. Il s'agit là de délais moyens et les pouvoirs publics espèrent que de nombreux cas seront examinés plus rapidement. Pour atteindre ces objectifs, le Gouvernement doit appliquer avec succès son Programme d'instruction des demandes. Le Gouvernement considère que les migrants économiques abusent du système de détermination du statut de réfugié parce que son inefficacité leur permet de rester des années au Royaume-Uni. Un système plus rapide avec une perspective de reconduite assurée des migrants entrant dans cette catégorie contribuerait considérablement à prévenir les abus;

b) Représentation des demandeurs d'asile par un conseil durant les entretiens. Aux fins de la rapidité et de l'équité des décisions, le Gouvernement estime qu'il n'est pas nécessaire dans tous les cas qu'un conseil soit présent aux entretiens avec les demandeurs d'asile. Il considère que ces entretiens visent essentiellement à établir les faits, en permettant aux demandeurs d'asile d'indiquer, avec leurs propres mots, les raisons pour lesquelles ils craignent d'être persécutés dans leur pays;

c) Contestations consécutives à l'entretien. Le Gouvernement fait part dans son Livre blanc de l'intention de normaliser le délai au cours duquel un demandeur d'asile peut formuler une objection à compter de la date de l'entretien. Un délai de cinq jours a été proposé. Ce délai pourrait toutefois être prolongé dans certains cas exceptionnels;

d) Prestations en faveur des demandeurs d'asile. Selon le Gouvernement, le système d'assistance doit viser les objectifs suivants :

- i) Veiller à ce que les véritables demandeurs d'asile ne soient pas laissés sans ressources tout en maîtrisant les coûts grâce à des incitations encourageant les demandeurs d'asile à assurer leur subsistance par leurs propres moyens ou en s'adressant aux membres de leur communauté;
- ii) Subvenir aux besoins des demandeurs d'asile sans faire appel au système général d'aide sociale;
- iii) Diminuer les incitations aux migrations économiques, notamment en réduisant au minimum les montants en espèces versés aux demandeurs d'asile.

II. ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DU RÉGIME JURIDIQUE

A. La loi relative à l'immigration

9. Les paragraphes 16 à 18 de l'annexe 2 de la loi de 1971 relative à l'immigration énumèrent les conditions et circonstances dans lesquelles une personne peut être placée en détention par un agent de l'immigration et traitent de questions connexes. Ils sont libellés comme suit :

"Détention des personnes en instance de vérification ou d'éloignement

16.1) Une personne qui doit se soumettre à une procédure de vérification conformément au paragraphe 2 ci-dessus peut être détenue sous l'autorité d'un agent de l'immigration en attendant l'examen de sa demande et la décision de lui accorder ou non l'autorisation d'entrée sur le territoire.

2) Une personne à l'égard de laquelle des instructions doivent être données conformément à l'un des paragraphes 8 à 14 ci-dessus peut être détenue sous l'autorité d'un agent de l'immigration en attendant l'obtention des instructions ou son éloignement en application desdites instructions.

3) Une personne se trouvant à bord d'un navire ou d'un aéronef peut, sous l'autorité d'un agent de l'immigration, être débarquée aux fins de mise en détention en vertu du présent paragraphe; si l'agent de l'immigration l'exige, le capitaine du navire ou le commandant de bord de l'aéronef empêchera de débarquer au Royaume-Uni tout passager qui s'est vu refuser l'autorisation d'entrée sur le territoire et pourra le détenir à bord à cet effet.

4) Le capitaine d'un navire ou le commandant de bord d'un aéronef, lorsqu'il en reçoit la demande d'un agent de l'immigration, empêchera de débarquer au Royaume-Uni, ou avant que les instructions relatives à son éloignement aient été prises, tout passager relevant des paragraphes 11 ou 15 ci-dessus, et pourra à cette fin le placer en détention à bord.

[4.A) Le passager d'un véhicule arrivé au Royaume-Uni par le tunnel peut, sous l'autorité d'un agent de l'immigration, être débarqué aux fins de mise en détention en vertu du présent paragraphe.]

17.1) Une personne susceptible d'être détenue en vertu du paragraphe 16 ci-dessus peut être arrêtée sans mandat par un agent de police ou de l'immigration.

2) Si :

a) un juge de paix estime, sur la foi d'une déclaration écrite faite sous serment, qu'il existe des raisons de penser qu'une personne passible d'une arrestation en vertu du présent paragraphe se trouve dans un bâtiment; ou

b) en Écosse, un shérif, un magistrate ou un juge de paix dont la compétence s'étend au lieu où est situé le bâtiment en est convaincu sur la foi d'une déclaration sous serment;

il peut délivrer un mandat autorisant tout agent de la force publique ... à pénétrer, si nécessaire en employant la force, dans le bâtiment visé par le mandat, afin de rechercher et d'arrêter l'intéressé.

18.1) Les personnes visées au paragraphe 16 ci-dessus peuvent être détenues dans tout lieu indiqué par le Secrétaire d'État (à l'exception des personnes détenues à bord d'un navire ou d'un aéronef conformément au paragraphe 16)."

B. Instructions (officieuses) du Service de l'immigration

10. Pour ce qui concerne la question de la détention, les agents du Service de l'immigration sont par ailleurs saisis des Instructions datées du 3 décembre 1991 et du 20 décembre 1994. Bien que ces instructions n'aient pas force de loi, elles tiennent lieu de directives pour les fonctionnaires du Service de l'immigration dans l'exercice de leurs fonctions. Selon ces directives, l'admission et l'assistance temporaires doivent être accordées dans toute la mesure possible alors que la détention n'est autorisée qu'en dernier ressort. Lorsqu'une décision de mise en détention a été prise, elle doit faire l'objet d'un suivi minutieux pour vérifier qu'elle demeure justifiée. Si le sujet risque de ne pas se prêter de plein gré à une éventuelle mesure de restriction, il doit être placé en détention. Il convient toutefois de prendre en considération les antécédents et la situation de l'intéressé. Un immigré en situation irrégulière qui a une adresse permanente, un emploi stable et une relation suivie sera plus enclin à se plier à une mesure restrictive qu'un chômeur célibataire sans domicile fixe. Parmi les facteurs à prendre en considération dans l'examen de la nécessité d'une mise en détention figurent des circonstances d'ordre humanitaire, telles que l'état de santé du sujet ou d'un membre de sa famille, la durée probable de la détention ou encore la perspective d'un éloignement dans un délai raisonnable. En conséquence, la détention n'est retenue que pour les personnes qui font preuve d'un réel mépris pour les lois relatives à l'immigration et qui peuvent être éloignées dans un délai raisonnable.

11. Les critères de détention sont aussi énumérés dans les directives; ils peuvent être résumés comme suit :

a) Le sujet a-t-il déjà tenté de se soustraire à une décision de mise en détention ?

b) Le sujet a-t-il déjà refusé de se soumettre à des conditions d'admission temporaire, d'élargissement ou de remise en liberté sous condition ?

c) Le sujet a-t-il fait preuve d'un mépris flagrant pour les lois relatives à l'immigration (par exemple, entrée en violation d'un arrêté d'expulsion, entrée ou tentative d'entrée clandestine sur le territoire) ?

d) Le sujet a-t-il tenté de pénétrer sur le territoire en présentant de faux papiers ?

e) Le sujet s'est-il déjà conformé par le passé aux formalités de contrôle de l'immigration (par exemple en déposant une demande de visa) ?

f) Le sujet risque-t-il de faire l'objet d'une mesure d'éloignement (en particulier s'il s'agit d'un demandeur d'asile) et, dans l'affirmative, dans combien de temps ?

g) Quels sont les liens du sujet avec le Royaume-Uni ? A-t-il une adresse ou un emploi stable ? A-t-il des proches (notamment des personnes à charge) au Royaume-Uni ?

h) Quelles sont les attentes du sujet concernant l'issue de la procédure : existe-t-il des facteurs, par exemple une requête en révision, une contestation ou un recours en instance, l'incitant à rester en contact avec le Ministère ?

12. Les Instructions du 20 septembre 1994 stipulent que, par principe, la détention n'est autorisée par les pouvoirs publics qu'en dernier ressort. Elles stipulent qu'un demandeur d'asile ne peut être placé en détention lors du dépôt de sa demande que pour des motifs particulièrement sérieux. La mise en détention pour de longues périodes n'est pas encouragée s'il est possible de la reporter à une date où les voies de recours auront été épuisées. En effet, les requérants laissés en liberté qui ont une procédure de recours ou de contestation en instance seront plus enclins à se conformer aux restrictions qui leur sont imposées que les personnes passibles d'une mesure d'éloignement à brève échéance. Les demandeurs d'asile qui se sont manifestés auprès des autorités à la première occasion ont plus de chances d'être laissés en liberté. Dans les ports et les aéroports, les demandeurs d'asile qui font leur demande à leur premier contact avec les autorités et les immigrants en situation irrégulière qui se manifestent en demandant l'asile peu après leur arrivée pourront peut-être espérer être remis en liberté, contrairement à ceux qui cherchent à pénétrer clandestinement sur le territoire. Mais lorsque la demande est jugée sans fondement et dans les cas où le demandeur vient d'un pays tiers où il était en sécurité, la présomption en faveur de l'élargissement du sujet en l'absence de raison contraire sérieuse risque de ne pas s'appliquer. Cela étant, la détention n'est autorisée que lorsqu'elle est jugée impérative.

13. Les paragraphes 16 à 18 précités de l'annexe 2 de la loi de 1971 relative à l'immigration n'énoncent pas les critères sur la base desquels un agent de l'immigration est habilité à refuser l'entrée sur le territoire à une personne qui demande l'asile au Royaume-Uni. Les Instructions ont quant à elles valeur de directives mais n'ont pas de force juridique. Par ailleurs, les demandeurs d'asile ne sont pas informés dès le départ par écrit des motifs de leur non-admission sur le territoire. Dans le Livre blanc de juillet 1998, il est prévu de mettre en place un régime juridique et de déposer des amendements en vertu desquels les demandeurs d'asile seront informés par écrit à la première occasion des raisons de leur interdiction d'entrée sur le territoire.

C. Procédure et observations à ce propos

14. Lorsqu'un agent de l'immigration refuse d'accorder une autorisation d'entrée sur le territoire à un demandeur d'asile, celui-ci est placé entre les mains de fonctionnaires du Ministère de l'intérieur qui décident, après consignation de la déclaration du sujet, s'il faut ou non le mettre en détention. À l'heure actuelle, le fonctionnement du régime juridique en matière de détention est régi par des considérations concrètes liées aux places disponibles. Sur le millier de places susceptibles d'accueillir des détenus à un moment donné, 850 seulement sont libres. La moitié environ se trouve dans les prisons de Rochester et de Wormwood Scrubs ainsi qu'au centre de rétention d'Haslar; l'autre moitié se trouve dans des centres de détention spéciaux à Campsfield, Harmondsworth et Tinsley House.

15. À tout moment, le nombre de personnes qui demandent à entrer au Royaume-Uni est largement supérieur aux capacités de détention (en 1997, plus de 32 000 personnes ont tenté de se faire admettre). D'une année sur l'autre, entre 20 000 et 25 000 demandeurs d'asile environ sont immédiatement refoulés. Selon les informations données au Groupe de travail, la proportion de demandeurs d'asile détenus à un moment donné est comprise entre 1 et 1,5 %. Le tableau ci-après indique le nombre de personnes détenues au 29 mai et au 1er juin 1998 :

Répartition des personnes détenues a/ au 29 mai 1998 b/ et au 1er juin 1998 b/ après avoir déposé une demande d'asile, selon la durée de la détention c/ et le statut au regard des lois sur l'immigration

<u>Durée de la détention</u>	<u>Demandes présentées aux ports et aéroports</u>	<u>Immigrants entrés clandestinement</u>	<u>Immigrants passibles d'une mesure d'expulsion</u>	<u>Total</u>
Plus de 2 jours mais pas plus d'une semaine <u>c/</u>	15	23	0	38
Plus d'une semaine mais pas plus d'un mois <u>c/</u>	54	116	5	175
Plus d'un mois mais pas plus de 2 mois	44	87	3	134
Plus de 2 mois mais pas plus de 3 mois	39	68	4	111
Plus de 3 mois mais pas plus de 4 mois	24	43	5	72
Plus de 4 mois mais pas plus de 5 mois	19	29	0	48
Plus de 5 mois mais pas plus de 6 mois	25	17	2	44
Plus de 6 mois mais pas plus de 8 mois	29	22	2	53
Plus de 8 mois mais pas plus de 10 mois	15	6	5	26
Plus de 10 mois mais pas plus d'un an	6	7	5	18
Plus d'un an	6	10	7	23
Total	276	428	38	742

a/ Personnes détenues uniquement en vertu des dispositions de l'annexe 2 ou 3 de la loi de 1971 relative à l'immigration.

b/ Chiffres du 29 mai pour les demandes présentées après l'entrée sur le territoire. Chiffres du 1er juin pour les demandes présentées dans les ports et les aéroports.

c/ Les chiffres portant sur le nombre de personnes détenues depuis moins d'un mois doivent être maniés avec précaution compte tenu des retards dans l'enregistrement des arrivées et des départs dans les centres de détention et du grand nombre de personnes détenues pour moins d'un mois. Dans certains cas, la date de la mise en détention de la personne peut être sous-évaluée en raison de la méthode d'enregistrement.

16. L'insuffisance des capacités d'une part et le nombre croissant de demandeurs d'asile d'autre part entraînent des injustices. Ainsi, une personne susceptible d'être détenue peut fort bien être laissée en liberté sous certaines conditions uniquement en raison du manque de place. À l'inverse, une personne qui peut prétendre davantage à une remise en liberté peut être mise en détention parce qu'il reste de la place. Ce fonctionnement anormal du régime juridique expose le Gouvernement à l'accusation selon laquelle la décision de mise en détention n'est pas fonction du dossier du requérant mais des places effectivement disponibles. Il convient de préciser à ce propos que le Livre blanc vise à remédier à ce problème en réduisant la dépendance à l'égard des services pénitentiaires et en augmentant le nombre de places dans les centres de détention spécialisés.

17. Une fois que la décision signifiant le refus de l'entrée sur le territoire et la mise en détention est rendue, le détenu est en droit de former un recours et de demander sa mise en liberté sous condition. Il appartient dès lors aux Autorités d'appel en matière d'immigration de se prononcer. Tous les recours déposés, par l'intermédiaire du Ministère de l'intérieur par des personnes, détenues ou non, qui ont demandé le statut de réfugié font l'objet d'une première audience dans un délai de six semaines. Les personnes remises en liberté conditionnelle ou placées en détention auxquelles l'asile a été refusé comparaissent devant un juge qui détermine si des éléments de preuve sont nécessaires. À ce stade, le sujet peut être représenté par un conseil étant donné qu'il bénéficie de l'aide juridictionnelle gratuite. La procédure est contradictoire et le juge rend sa décision par écrit en indiquant toutes les raisons qui la motivent. Cette décision peut faire l'objet d'un nouveau recours devant la Cour d'appel de l'immigration, mais le demandeur doit préalablement obtenir une autorisation à cet effet et la Cour ne connaît que des recours fondés sur un point de droit. Si le juge refuse de donner l'autorisation de faire appel, le requérant peut saisir la Haute Cour en arguant que cette autorisation aurait dû être donnée. Normalement, le juge rend sa décision dans les deux semaines suivant l'audience contradictoire. Sur ordonnance du tribunal, l'affaire peut également être portée devant la Cour d'appel. Le juge est en outre habilité à accorder, durant l'audience, la liberté sous condition. Cette possibilité est offerte au requérant avant même l'examen définitif de son appel. Lorsqu'une personne est détenue, le juge est habilité à lui accorder la liberté sous condition et la procédure reprend ensuite son cours normal.

III. SUJETS DE PRÉOCCUPATION

18. Le Royaume-Uni doit observer les dispositions de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et des autres instruments internationaux auxquels il est partie, à savoir le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans le contexte des instruments internationaux susmentionnés, le fonctionnement du régime juridique du Royaume-Uni donne lieu aux préoccupations suivantes :

a) Le fonctionnement du régime juridique est parfois tel que les restrictions aux libertés et à la libre circulation se prolongent au point où des demandeurs d'asile sont dans certains cas privés arbitrairement de leur liberté;

b) La remise en liberté de certaines personnes en raison du manque de places, alors que d'autres personnes mieux placées pour être laissées en liberté sont faute de place incarcérées, rend la détention plus tributaire de la disponibilité des places que de la nature du dossier des requérants;

c) Les personnes placées en détention n'ont pas immédiatement accès aux tribunaux ou à un recours juridictionnel rapide;

d) La détention ne fait pas l'objet d'une révision judiciaire;

e) Au départ, les raisons du placement en détention ne sont pas communiquées par écrit au requérant;

f) Il n'existe pas de règle écrite ni de procédure réglementaire définissant les obligations de l'État à l'égard des détenus et les droits des personnes placées en détention;

g) Il n'existe pas de délai légal au cours duquel le demandeur doit, à compter d'une décision de mise en détention, être présenté à un juge. Il n'existe pas non plus de délai légal pour l'examen des recours et la durée des procédures en la matière;

h) La décision de mise en détention est prise par un agent de l'immigration qui n'a peut-être pas une formation suffisante au droit des réfugiés ou en ce qui concerne la situation des droits de l'homme dans les pays d'origine des réfugiés. En outre, il n'existe pas de recours effectif permettant de faire appel de cette décision devant un tribunal ou un organe de révision indépendant. Bien qu'il soit proposé dans le Livre blanc d'accorder systématiquement aux demandeurs d'asile placés en détention le droit à une audience en vue de leur éventuelle mise en liberté sous condition après sept jours de détention, l'aide juridictionnelle nécessaire risque de faire souvent défaut. Même si une telle audience a lieu, conformément à l'engagement pris par le Gouvernement dans son Livre blanc, elle ne peut remplacer efficacement une révision indépendante pouvant porter sur les motifs de la mise en détention. Par conséquent, les demandeurs d'asile n'ont peut-être aucune possibilité réelle de contester les raisons de leur détention, l'audience pour déterminer le bien-fondé d'une éventuelle remise en liberté sous condition ne visant qu'à s'assurer de la fiabilité des garanties offertes en ce qui concerne le demandeur.

IV. IMPRESSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL AU COURS DE SA MISSION

19. Le Groupe de travail a eu la nette impression que le Gouvernement actuel souhaitait venir en aide aux véritables demandeurs d'asile en leur facilitant les formalités d'entrée au Royaume-Uni tout en s'efforçant par ailleurs de renforcer la sévérité du régime juridique à l'égard de ceux qui présentaient des demandes d'asile sans fondement. Le Gouvernement s'attache à rendre la législation suffisamment accessible et précise pour éviter tout risque de

détention arbitraire. Dans ce contexte, le Gouvernement s'est engagé à opérer les changements suivants, comme indiqué dans le Livre blanc : communication des motifs de la détention par écrit dès le début de la procédure; examen judiciaire de la détention; augmentation des capacités de détention; publication des règles et des sanctions applicables aux détenus, en particulier en ce qui concerne les obligations du Gouvernement à leur égard; harmonisation de la législation relative à la détention.

20. Le Groupe de travail s'est entretenu en privé avec de nombreux détenus. Il en a tiré les impressions suivantes :

a) Les demandeurs d'asile étaient dans leur grande majorité des migrants économiques;

b) De nombreux migrants économiques étaient conscients du fait qu'ils voyageaient avec de faux papiers ou sans les pièces d'identité requises ainsi que des risques encourus s'ils étaient appréhendés et découverts à la frontière;

c) Les véritables demandeurs d'asile étaient en faible proportion.

21. Le Gouvernement fait valoir que l'insuffisance des capacités de détention l'oblige à laisser en liberté un grand nombre de demandeurs d'asile qui devraient être incarcérés, mais le Groupe de travail ne saurait accepter l'argument selon lequel c'est la mise en liberté de ces personnes et non leur détention qui est arbitraire.

22. Le Groupe de travail a eu connaissance de plusieurs cas où les autorités avaient placé en détention des personnes qui se trouvaient au Royaume-Uni depuis longtemps, parfois plus de 10 ou 12 ans. Tout au long de ces années, les intéressés s'étaient pleinement conformés à toutes les conditions de leur maintien en liberté, fixées à leur entrée sur le territoire. L'explication selon laquelle cette situation était inévitable compte tenu de la longueur des recours administratifs et judiciaires ne change rien à l'injustice de la situation. Le Groupe de travail a été informé que les requérants n'étaient autorisés à demeurer au Royaume-Uni que si les procédures n'étaient pas terminées au bout de 14 années. Ce délai est beaucoup trop long. Pour éviter de telles situations, les autorités doivent tout faire pour accélérer l'instruction des recours administratifs et judiciaires. Une règle rationnelle basée sur la proportionnalité pourrait également être adoptée afin de ne plus avoir à mettre en détention des personnes qui sont déjà intégrées dans la société.

23. Il faut toutefois reconnaître que les procédures engagées devant les autorités d'appel et les tribunaux ne sont pas entièrement contrôlées par le Gouvernement. La question doit être repensée. Les personnes qui sont depuis très longtemps au Royaume-Uni ou qui attendent la fin de leur procédure depuis longtemps ne devraient pas risquer la détention. Le Groupe de travail a été informé que la mise en détention était motivée par le fait qu'à l'épuisement des recours juridiques il était probable que les intéressés prennent la fuite et qu'il serait alors impossible de les reconduire à la frontière ou de les expulser. Même si la mise en détention est juridiquement fondée dans ces circonstances, il n'en demeure pas moins que l'éloignement d'une personne qui a développé des liens dans la société dont on cherche à la rejeter est foncièrement injuste.

24. Le Groupe de travail a eu connaissance de cas de personnes détenues de longs mois dans l'attente de leur expulsion. Les pays d'origine sont souvent réticents ou peu désireux d'accepter leurs nationaux, ce qui retarde d'autant l'exécution de l'arrêté d'expulsion. Il arrive aussi fréquemment que l'intéressé soit dépourvu de pièces d'identité valides pour l'obtention d'un passeport ou d'un visa d'entrée. Si le pays d'origine du requérant ne répond pas favorablement, les autorités britanniques doivent trouver un pays tiers susceptible d'accepter la personne en attente d'expulsion. Cette recherche et les formalités subséquentes prennent plusieurs mois, au cours desquels la personne reste en détention. Il y a là un autre problème à régler.

25. Bien qu'il ait essentiellement pour mandat de passer en revue le régime juridique applicable dans le contexte de la détention des immigrants et des demandeurs d'asile, le Groupe de travail entend souligner que les détenus qu'il a rencontrés, tant dans les établissements pénitentiaires que dans les centres de détention, vivaient dans des conditions décentes et conformes aux normes du droit international et que les autorités britanniques s'efforçaient d'assurer aux détenus un environnement propice au respect des droits de l'homme.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

26. Le Gouvernement devrait s'assurer que les demandeurs d'asile ne sont détenus que pour des motifs légitimes au regard du droit international et seulement en dernier recours; la durée de la détention doit être la plus brève possible.

27. À leur mise en détention, les détenus devraient se voir signifier par écrit, dans une langue qu'ils comprennent, les motifs de leur détention.

28. À leur mise en détention, les détenus devraient être informés par écrit de leurs droits et des moyens de les faire valoir.

29. Toute décision de mise en détention devrait faire l'objet d'une révision quant à sa nécessité et à sa conformité aux normes du droit international dans le cadre d'une audience contradictoire tenue dans les plus brefs délais devant un tribunal ou une autre instance compétente indépendante et impartiale, l'aide juridictionnelle nécessaire étant assurée au requérant. Dans le cas où le maintien en détention est autorisé, les détenus devraient avoir la possibilité de former d'autres recours contre les motifs de leur détention.

30. Les détenus devraient être placés dans des centres de détention spéciaux leur offrant des conditions conformes à leur statut et séparés des personnes inculpées ou condamnées pour des infractions pénales (à moins qu'ils ne le soient eux-mêmes).

31. Les détenus devraient avoir un accès suffisant à leurs représentants légaux, à leurs proches et aux fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

32. Les autorités ne devraient recourir à la détention que dans le cas des demandeurs déboutés à l'issue de la procédure de détermination du droit d'asile (c'est-à-dire lorsqu'il y a de plus fortes raisons pour fuir) ou

lorsque l'éloignement est imminent et qu'il y a des raisons de penser qu'il ne pourra être effectué que si l'intéressé est en détention. Le pouvoir de mise en détention ne devrait pas être exercé s'il apparaît, sur la base de témoignages dignes de foi, que l'intéressé est pleinement intégré dans la société d'où on envisage de l'éloigner. Les annexes pertinentes de la loi relative à l'immigration devraient énumérer les cas dans lesquels la détention est admissible.

33. Des mesures de substitution et non privatives de liberté telles que l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités devraient toujours être envisagées avant de recourir à la détention.

34. Les autorités de détention doivent déterminer si la détention est absolument nécessaire au regard des antécédents personnels de chaque demandeur d'asile.

35. La législation nationale devrait fixer la durée maximale de la détention pour les demandeurs d'asile.

36. Tout organe de réexamen devrait être indépendant des autorités de détention.

37. Les mineurs non accompagnés ne devraient jamais être placés en détention.

38. Les organisations non gouvernementales spécialisées, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et les représentants légaux devraient avoir accès à tous les lieux de détention, y compris les zones de transit des ports et aéroports internationaux.

39. Tous les agents concernés devraient recevoir une formation sur la situation et les besoins particuliers des demandeurs d'asile en détention.

40. Les autorités nationales devraient communiquer des renseignements détaillés sur les politiques et les pratiques pertinentes et des statistiques afin d'assurer la transparence requise.
