



OFFICE OF THE COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

BUREAU DU COMMISSAIRE
AUX DROITS DE L'HOMME



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 8 juin 2005

CommDH(2005)6
Original : anglais

RAPPORT DE

M. ALVARO GIL-ROBLES,
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,

SUR SA VISITE AU ROYAUME-UNI

du 4 au 12 novembre 2004

**à l'attention du Comité des Ministres
et de l'Assemblée parlementaire**

INTRODUCTION	4
II. PREVENTION DU TERRORISME	6
La loi sur la prévention du terrorisme de 2005	7
Utilisation d'éléments de preuve obtenus par la torture	12
Assurances diplomatiques.....	12
La prévention du terrorisme et les relations entre groupes ethniques.....	13
III. IMMIGRATION ET DROIT D'ASILE	15
La détention des demandeurs d'asile	16
Conditions de détention	19
La détention d'enfants.....	20
Procédure accélérée	24
Qualité des décisions initiales sur les demandes d'asile	25
Retrait de l'aide de base aux demandeurs d'asile	27
Le délit d'entrée au Royaume-Uni sans passeport.....	28
Accès des demandeurs d'asile à une représentation juridique.....	29
Conclusion	29
IV. SYSTEME DE JUSTICE PENALE	29
Justice des mineurs	30
<i>Détention des mineurs et des jeunes délinquants</i>	32
<i>Le système de justice des mineurs en Ecosse</i>	36
<i>L'âge de la responsabilité pénale en Angleterre, au pays de Galles et en Ecosse</i>	38
Les ordonnances de lutte contre les comportements antisociaux	39
Conditions de détention	43
<i>Surpeuplement</i>	44
<i>Risques de suicide et soins psychiatriques</i>	45
<i>Visites familiales et respect de l'intimité des visites</i>	46
V. DISCRIMINATION ET RELATIONS ENTRE LES GROUPES ETHNIQUES ..	47
La discrimination dans le système pénal	48
La législation anti-discrimination	49
Roms/Tsiganes et Gens du voyage	50
VI. CREATION D'UNE COMMISSION POUR L'EGALITE ET LES DROITS DE L'HOMME	52
VII. CARTES D'IDENTITE	53

VIII. RESPECT DES DROITS DE L'HOMME EN IRLANDE DU NORD	54
<i>Police</i>	56
<i>Système pénal</i>	58
Créer une culture des droits en Irlande du Nord	60
<i>Une déclaration des droits pour l'Irlande du Nord</i>	60
<i>La Commission aux droits de l'homme</i>	61
Confronter le passé	61
<i>Enquêtes recommandées par le rapport Cory</i>	61
<i>Compétences des « coroners »</i>	62
RECOMMANDATIONS	64
Prévention du terrorisme.....	64
Demandeurs d'asile.....	64
Justice des mineurs	65
Ordonnances de lutte contre les comportements antisociaux	65
Conditions de détention	66
Mesures de lutte contre la discrimination	66
Commission pour l'égalité et les droits de l'homme	66
Respect des droits de l'homme en Irlande du Nord	66
ANNEXE AU RAPPORT	
Commentaires du Gouvernement du Royaume-Uni	69

INTRODUCTION

Conformément à l'article 3.e de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, je me suis rendu au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord du 4 au 12 novembre 2004 afin de préparer ce rapport sur l'application effective des droits de l'homme dans ce pays.

Pendant cette visite, je me suis rendu à Edinburgh, Belfast et Londres et je remercie vivement le Scottish Executive, le Northern Ireland Office et surtout le Foreign and Commonwealth Office pour leur pleine coopération à l'organisation de ma visite. J'ai pu rencontrer toutes les personnes avec lesquelles je souhaitais m'entretenir et visiter tous les lieux où je souhaitais me rendre ; je remercie tous ceux qui m'ont ouvert les portes de leur bureau ou de leur institution pour leur patience et pour la franchise avec laquelle ils ont bien voulu répondre à mes questions.

A Londres, j'ai rencontré M. David Blunkett, Secretary of State for the Home Department, Lord Falconer of Thoroton QC, Secretary of State for Constitutional Affairs et Lord Chancellor, Lord Goldsmith, Attorney General, et M. Bill Rammell, Parliamentary Under-Secretary of State for Foreign & Commonwealth Affairs, et j'ai pu m'entretenir avec les membres de la Commission parlementaire mixte des droits de l'homme. J'ai également rencontré Lord Woolfe, Lord Chief Justice pour l'Angleterre et le pays de Galles, M. Ken MacDonald QC, Director of Public Prosecutions, M. Trevor Phillips, Président de la Commission pour l'égalité raciale, et Mme Anne Owers, Her Majesty's Inspector of Prisons pour l'Angleterre et le pays de Galles. Lors de mon séjour à Londres, j'ai rendu visite aux personnes détenues à la prison de Belmarsh au titre de l'article IV de la loi « anti-terrorisme, criminalité et sécurité » de 2001 et j'ai visité le centre d'accueil des demandeurs d'asile à Heathrow.

En Ecosse, j'ai rencontré Mme Cathy Jamieson, MSP, Minister for Justice, M. George Reid, MSP, Président du Parlement écossais, le Cross Party Group on Human Rights du Parlement écossais, Mme Kathleen Marshall, Commissioner for Children and Young People d'Ecosse, M. Andrew McLellan, HM Chief Inspector of Prisons pour l'Ecosse, et M. Mike Duffy, Directeur de l'administration pénitentiaire d'Ecosse. Lors de mon séjour en Ecosse, j'ai visité le centre de détention de Dungavel et la prison d'Edinburgh.

A Belfast, j'ai rencontré M. Paul Murphy, Secrétaire d'Etat pour l'Irlande du Nord, M. John Spellar, Ministre d'Etat pour les droits de l'homme en Irlande du Nord, M. Ray Bassett, Head of the Irish Joint Secretariat, Mme Gillian Preece, Deputy Head of the British Joint Secretariat, Sir Brian Kerr, Lord Chief Justice de l'Irlande du Nord, Sir Alasdair Fraser, Director of Public Prosecutions de l'Irlande du Nord, M. Hugh Orde, Chief Constable, Police Service d'Irlande du Nord, Mme Nuala O'Loan, Police Ombudsman d'Irlande du Nord, et M. Brice Dixon, Chief Commissioner de la Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord. Lors de mon séjour à Belfast, j'ai visité le commissariat de police de Castlereagh et le centre pour jeunes délinquants d'Hydebank Wood.

Enfin, dans toutes les villes que j'ai visitées, j'ai pu m'entretenir avec les représentants d'un large éventail d'ONG et, bien qu'il ne me soit pas possible de les énumérer toutes, je souhaite exprimer ici mon admiration pour leur travail et les remercier pour les informations qu'elles ont bien voulu me communiquer.

I. REMARQUES GENERALES

1. Le Royaume-Uni, qui est l'un des dix membres fondateurs du Conseil de l'Europe, a été le premier pays à ratifier la Convention européenne des droits de l'homme¹ (CEDH) et, suivant le sens très aigu de la liberté individuelle qui caractérise la société britannique, a fait preuve, au cours des dernières décennies, d'un engagement généralement digne d'admiration en faveur du respect des droits de l'homme. L'adoption en 1999 de la loi sur les droits de l'homme (*Human Rights Act*), qui assure l'applicabilité directe dans le droit interne des droits garantis par la Convention, a constitué un développement extrêmement positif qui a modifié de manière significative le paysage des droits de l'homme au Royaume-Uni.
2. Les droits garantis par la Convention sont fréquemment, et de manière minutieuse, invoqués devant les tribunaux nationaux. Au Parlement, la Commission des droits de l'homme a introduit un contrôle effectif sur les procédures d'examen des lois, tandis que le fait de rendre obligatoire la déclaration de compatibilité des projets de lois avec la CEDH a contribué à sensibiliser le gouvernement à ses obligations en ce domaine. C'est ce que montrent aussi les références détaillées aux droits de l'homme qui émaillent les textes réglementaires et les directives de l'exécutif. L'intégration formelle des droits de l'homme dans les mécanismes gouvernementaux et le niveau de protection offert par le système judiciaire sont dignes d'éloges.
3. Cependant, le Royaume-Uni est lui aussi affecté par une tendance de plus en plus répandue en Europe qui considère les droits de l'homme comme restreignant de manière excessive l'administration de la justice et la protection de l'intérêt public. Le gouvernement a toutes les raisons d'être fier d'avoir réussi à faire adopter la loi sur les droits de l'homme ; il a par ailleurs démontré une conscience aiguë de l'étendue des obligations qui en découlent. Toutefois, j'ai été frappé par la fréquence des déclarations insistant sur la nécessité de procéder à un rééquilibrage de la protection des droits qui, selon les auteurs de ces déclarations, aurait évolué trop fortement en faveur de l'individu au détriment de la communauté. Ce type de discours vise particulièrement le système pénal, les procédures de traitement des demandes d'asile et la prévention du terrorisme. Une série de mesures a été introduite à cet égard ; elles se situent souvent à l'extrême limite de ce qu'autorise le respect des droits de l'homme et, de temps à autre, l'outrepassent.
4. Dans ce contexte, qui n'est pas propre au seul Royaume-Uni et qui conduit fréquemment à considérer les droits de l'homme au mieux comme des engagements formels et au pire comme des obstacles gênants, il n'est peut-être pas inutile de souligner que les droits de l'homme ne constituent pas un assortiment de droits luxueux

¹ Le 8 mars 1953.

que l'on pourrait sélectionner et combiner selon les besoins, mais le fondement même des sociétés démocratiques. En tant que tels, toute violation de ces droits affecte non seulement l'individu concerné mais l'ensemble de la société ; l'exclusion d'une seule personne de la jouissance de ces droits met en danger les droits de tous.

II. PREVENTION DU TERRORISME

5. Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont fait prendre conscience à l'Europe d'une nouvelle menace. Les attentats de Madrid du 11 mars de l'an dernier ont confirmé cette terrible réalité nouvelle. Devant de telles menaces, il est évidemment du devoir des gouvernements de protéger leurs populations et un important travail de réflexion a été engagé dans toute l'Europe sur les réponses à adopter au niveau national et international. Les mesures à prendre doivent nécessairement être vigoureuses. Cependant, il est essentiel que celles-ci soient conformes aux droits et principes qui sont à la base de nos démocraties. En effet, l'adhésion à ces valeurs est précisément ce qui distingue les Etats démocratiques de ceux qui cherchent à les affaiblir. La confiance en ces valeurs et dans le respect des droits de l'homme, qui sont eux-mêmes si gravement atteints par les actes terroristes, doit par conséquent tenir une place centrale dans les mesures adoptées par un Etat démocratique pour répondre à ces actes. Réduire l'application de ces droits, les nier, reviendrait à réaliser nous-mêmes le but que les terroristes cherchent à atteindre.
6. Les activités terroristes non seulement doivent mais peuvent être combattues dans le cadre actuel du système des droits de l'homme qui permet de maintenir un équilibre, dans les questions relatives à la sécurité nationale, entre les droits individuels et l'intérêt public et prévoit le recours à des pouvoirs spéciaux proportionnés. Pour ce faire, des forces de l'ordre bien équipées, la coopération internationale et l'application effective de la loi sont nécessaires. Il y a lieu de noter, à cet égard, qu'avec la loi sur le terrorisme de 2000 (*Terrorist Act*), le Royaume-Uni dispose déjà de l'une des législations anti-terroristes les plus fermes et les plus complètes d'Europe.
7. Immédiatement après les attentats du 11 septembre, le Royaume-Uni a adopté la loi « anti-terrorisme, criminalité et sécurité » (*Anti-terrorism, Crime and Security Act*). Il est inutile de s'attarder sur ce texte de loi. Dans une décision datant de décembre 2004, la Chambre des Lords a déclaré que la détention indéfinie, sans chef d'inculpation, d'étrangers soupçonnés de participation au terrorisme international, au titre de mesures dérogeant à la CEDH, est discriminatoire, de nature disproportionnée et incompatible avec les droits garantis par la Convention. Le ministre de l'Intérieur n'a pas cherché à renouveler les dispositions pertinentes de la loi lorsque celles-ci ont expiré en mars de cette année.
8. Ayant présenté un Avis sur la loi « anti-terrorisme, criminalité et sécurité » de 2001 qui exprimait des préoccupations identiques, je ne peux que me féliciter de la décision de la Chambre des Lords. La décision du ministre de l'Intérieur de relâcher les détenus à l'expiration de la loi est également positive. Lors de ma visite au Royaume-Uni, j'ai rencontré les personnes maintenues en détention dans la prison de Belmarsh au titre de la loi de 2001 et je peux témoigner de l'état d'extrême agitation psychologique dans

lequel se trouvaient beaucoup d'entre elles. L'une des personnes que j'ai rencontrée devait être transférée dans une institution psychiatrique, ce qui, semble-t-il, a déjà été le cas d'un certain nombre d'autres détenus. Les dix derniers suspects maintenus en détention au titre de la loi ont été relâchés mais restent soumis à certaines conditions définies par une nouvelle législation, la loi sur la prévention du terrorisme de 2005 (*Prevention of Terrorism Act*), qui soulève un certain nombre de préoccupations nouvelles.

La loi sur la prévention du terrorisme de 2005

9. Adoptée en réponse à la décision de la Chambre des Lords sur les pouvoirs dérogeants de la loi « anti-terrorisme, criminalité et sécurité » de 2001, la loi sur la prévention du terrorisme (ci-après « la loi ») s'efforce de tenir compte des objections formulées en réduisant les restrictions à la liberté des personnes soupçonnées de terrorisme et en élargissant la portée des mesures afin d'y inclure toutes les personnes se trouvant sur le territoire britannique, étrangers comme nationaux. La loi autorise, dans les faits, le ministre de l'Intérieur à prendre des ordonnances de contrôle (*control orders*) à l'encontre de tout individu soupçonné de participer à des activités liées au terrorisme, lorsque cela est nécessaire à la protection de la sécurité publique.
10. Ces ordonnances de contrôle prévoient un large éventail de restrictions aux droits et à la liberté des personnes qui en sont l'objet, depuis l'interdiction d'utiliser certains articles ou produits, des restrictions visant le travail ou les activités, des restrictions de plus en plus sévères concernant les droits d'association, de communication, de déplacement et de résidence, jusqu'à l'obligation de rester dans un lieu spécifique, y compris l'assignation à domicile. La loi reconnaît que certaines de ces restrictions, ou le recours simultané à plusieurs d'entre elles, peuvent être incompatibles avec l'article 5 de la CEDH sur le droit à la liberté, auquel cas est envisagée la possibilité de déroger aux obligations du Royaume-Uni au titre de cet article, bien que la loi ne définisse pas de seuil explicite à ce sujet. La loi envisage par conséquent deux types d'ordonnances de contrôle – les mesures dérogeantes et les mesures non-dérogeantes – qui donnent lieu à des procédures différentes.
11. Les ordonnances de contrôle de faible portée, ou non-dérogeantes, sont décidées directement par le ministre de l'Intérieur. La loi prévoit que le ministre de l'Intérieur doit demander l'autorisation préalable d'un tribunal, celui-ci ayant la capacité, lors de cette procédure initiale, de refuser l'autorisation s'il juge la décision du ministre insuffisamment fondée. Le ministre de l'Intérieur peut aussi décider une mesure de police avant de recevoir l'autorisation du tribunal, auquel cas il doit faire immédiatement part de sa décision au tribunal qui est alors tenu d'engager une procédure d'autorisation dans un délai de 7 jours. Dans l'un comme dans l'autre cas, le tribunal doit ordonner la tenue d'une audition complète sur la légalité des ordonnances de contrôle dès que cela est raisonnablement possible. Lors de cette audition, le tribunal doit appliquer les principes qui régissent le « *judicial review* », c'est-à-dire qu'il n'est habilité ni à formuler ses propres conclusions, ni à se prononcer sur le fond.

12. Le rôle du tribunal se limite en effet à examiner si la décision du ministre de l'Intérieur concernant des soupçons de participation à des activités liées au terrorisme et la nécessité d'actionner la disposition relative aux ordonnances de contrôle se fonde sur des motifs valables. Le tribunal peut être obligé d'approuver les ordonnances de contrôle même s'il exprime son désaccord avec l'évaluation fournie par le ministre. La procédure prévue envisage l'utilisation d'éléments de preuve secrets et la tenue d'une audition à huis clos, à laquelle pourra avoir accès un avocat spécial, désigné par le Procureur général pour représenter les intérêts de la personne soupçonnée, mais après laquelle celui-ci ne sera plus autorisé à aucun échange avec la personne qui est concernée par les ordonnances de contrôle. Ni la personne soupçonnée, ni l'avocat de son choix ne peuvent avoir accès aux débats à huis clos, pas plus qu'à tout élément secret présenté lors de l'audition. Les ordonnances de contrôle non-dérogeantes sont décidées pour une période de douze mois et peuvent être renouvelées indéfiniment pour une nouvelle période de douze mois, sous réserve de remplir à chaque fois les mêmes conditions.
13. Dans le cas d'ordonnances de contrôle dérogeantes, le ministre de l'Intérieur doit au préalable obtenir l'approbation du Parlement en vue d'obtenir une dérogation afin de soustraire le Royaume-Uni à ses obligations au titre de la CEDH. Le ministre de l'Intérieur peut ensuite demander au tribunal l'adoption d'une ordonnance de contrôle à l'encontre d'un individu. Lors de l'audition initiale, le tribunal peut décider de telles mesures lorsqu'il existe des éléments qui, s'ils ne sont pas immédiatement démentis, pourront servir éventuellement à établir la participation d'un individu à des activités liées au terrorisme et lorsqu'il existe des motifs valables de penser que les restrictions découlant des ordonnances de contrôle sont nécessaires. A la suite de l'audition, le tribunal peut confirmer l'ordonnance de contrôle s'il est convaincu, selon le seul critère de la plus forte probabilité, que l'individu est ou a été impliqué dans des activités liées au terrorisme et que l'ordonnance de contrôle est effectivement nécessaire. Les ordonnances de contrôle dérogeantes sont décidées pour une période renouvelable de 6 mois.
14. Bien qu'évitant effectivement les difficultés intrinsèques soulevées par la loi « anti-terrorisme, criminalité et sécurité » de 2001, ce nouveau système me semble, lui aussi, poser nombre de problèmes. J'espère qu'on ne jugera pas nécessaire de recourir aux ordonnances de contrôle dérogeantes. Celles-ci, de toutes façons, sont difficiles à analyser à ce stade, en l'absence de toute affaire spécifique ayant impliqué une dérogation. Je n'essaierai donc pas de le faire ici. Je porterai plutôt mon attention sur les procédures et restrictions liées aux ordonnances de contrôle non-dérogeantes.
15. Les ordonnances de contrôle non-dérogeantes visent à restreindre la liberté des personnes soupçonnées de constituer une menace pour la sécurité publique, mais qui tombent en dehors du champ des poursuites pénales. Ces mesures sont imposées par décision de l'exécutif avec un contrôle judiciaire très limité et des garanties de procédure fortement réduites. L'introduction de mesures soustraites à l'obligation d'engager des poursuites et contournant les garanties essentielles assurées par la procédure pénale ne peut que susciter des inquiétudes.

16. Ces ordonnances de contrôle soulèvent non seulement des questions générales d'ordre constitutionnel quant aux principes de la primauté du droit et de la séparation des pouvoirs, mais aussi un certain nombre de questions spécifiques au sujet de leur compatibilité avec les droits garantis par la CEDH. Dans la mesure où elles constituent une nouveauté juridique, il est difficile d'évaluer avec certitude la compatibilité de ces ordonnances de contrôle avec la CEDH. Cependant, elles suscitent un certain nombre de préoccupations.
17. La première question qui se pose est celle de savoir si les restrictions liées aux ordonnances de contrôle non-dérogeantes peuvent constituer une privation de liberté aux fins de l'article 5.1 de la CEDH. A première vue, tel ne semble pas être le cas puisque la loi stipule que les ordonnances de contrôle susceptibles d'enfreindre les obligations découlant de l'article 5.1 de la CEDH nécessitent une dérogation et doivent faire l'objet d'une procédure explicite. Cependant, comme nous l'avons noté plus haut, la loi ne définit pas de seuil précis à ce propos. Ceci est compréhensible car il serait difficile d'établir un seuil bien défini, compte tenu, en particulier, de l'éventail de restrictions différentes susceptibles d'être appliquées au titre de la loi. L'assignation à domicile, par exemple, relève clairement du champ de l'article 5.1 de la CEDH. Cependant, on peut envisager d'autres restrictions ayant trait au droit de déplacement, au droit à la communication et au droit de choisir son lieu de résidence, qui sont hors du champ de cet article². La question de savoir si les restrictions imposées par les ordonnances de contrôle non-dérogeantes constituent une privation de liberté aux fins de l'article 5.1 de la CEDH doit évidemment être évaluée au cas par cas. Il est donc de la plus haute importance que cette évaluation ne dépende pas uniquement du ministre de l'Intérieur, et que la Cour puisse décider elle-même si ce seuil a été franchi.
18. Laissant de côté la question qui se pose à propos de l'article 5 de la CEDH, on peut aussi s'interroger sur le fait de savoir si les dispositions relatives au droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 de la CEDH, doivent s'appliquer aux procédures d'adoption d'ordonnances de contrôle non-dérogeantes aboutissant à restreindre le droit à la liberté ou d'autres libertés et droits fondamentaux. Nous entrons ici en territoire inconnu. Pour que s'applique l'article 6 de la CEDH, comme l'indique le paragraphe 1 de cette disposition, il faut que la procédure ait pour but de déterminer les « droits civils » de la personne soupçonnée ou de « toute accusation pénale » dirigée contre elle. Autrement dit, il faut que les ordonnances de contrôle imposées à la personne soupçonnée soient envisagées, soit comme une restriction de ses droits civils, soit comme l'équivalent d'une sanction pénale à son encontre. La Cour européenne des droits de l'homme s'est jusqu'ici refusée à interpréter les termes « droits civils » comme couvrant les restrictions à l'exercice d'aucun des droits garantis par les autres articles de la Convention. Par conséquent, malgré un certain nombre d'opinions dissidentes, les procédures visant à imposer des restrictions à la liberté d'expression et d'association, par exemple, ne sont pas considérées comme impliquant une décision à propos d'un « droit civils » au sens de l'article 6 de la CEDH.

² Voir l'arrêt rendu le 6 novembre 1980 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Guzzardi.

19. Cela étant, l'article 6 de la CEDH reste applicable si, en pratique, la procédure en question concerne une « accusation pénale », c'est-à-dire si les restrictions à l'exercice des droits fondamentaux imposées par les ordonnances de contrôle dérogeantes peuvent être considérées comme une forme de sanction pénale. En droit interne, les ordonnances de contrôle ne constituent évidemment pas des mesures pénales. Le système préventif introduit par la loi vise précisément les personnes soupçonnées de terrorisme qui, pour une raison ou une autre, ne peuvent faire l'objet de poursuites pénales. Toutefois, le fait que ces mesures soient qualifiées de « non pénales » dans le droit interne n'exclut pas la possibilité qu'elles puissent être considérées comme « pénales » aux fins de la CEDH. Selon une jurisprudence bien établie³, la qualification juridique interne sert uniquement de point de départ pour déterminer ce qui constitue une accusation « pénale » selon la Convention, qui relève d'une notion autonome. On peut légitimement s'interroger, après examen du texte de loi ici en cause, sur le fait de savoir si, compte tenu de la nature des activités justifiant l'adoption d'ordonnances de contrôle non-dérogeantes – par définition d'activités liées au terrorisme – et de l'étendue des sanctions qui peuvent être décidées, l'adoption d'au moins certaines ordonnances de contrôle ne peut pas être identifiée à une inculpation pénale. Cette question, me semble-t-il, touche à la nature même des ordonnances de contrôle. C'est précisément parce que les ordonnances de contrôle sont considérées par la loi comme des mesures préventives à caractère non-pénal prises par l'exécutif que les garanties fondamentales prévues à l'article 6 sont exclues, permettant ainsi l'imposition, qui autrement serait difficile, d'« obligations » aboutissant à restreindre les droits fondamentaux sur la base de simples soupçons.
20. D'un point de vue formel, comme indiqué plus haut (voir paragraphe 15), l'adoption d'ordonnances de contrôle n'est pas liée à une accusation pénale. Toutefois, il me semble difficile d'ignorer l'argument selon lequel les ordonnances de contrôle non-dérogeantes sont adoptées en relation avec des actes de nature essentiellement pénale, à savoir la participation à des activités liées au terrorisme. A ceci s'ajoute le fait que la nature des restrictions imposées à la personne soupçonnée semble pouvoir atteindre un degré de sévérité comparable à celui d'une sanction pénale entendue conformément à la notion autonome de délit pénal. Il est difficile, encore une fois, de dire à quel point, sur l'échelle mouvante des restrictions, ce degré de sévérité pourra être atteint. La possibilité qu'il puisse l'être, cependant, ressort à mon avis clairement du fait que la loi elle-même reconnaît qu'à partir d'un certain point, les restrictions pourront constituer une limitation au droit à la liberté aux fins de l'article 5 de la CEDH. Il serait étonnant qu'immédiatement au-dessous de cette sanction la plus extrême, d'autres limitations ou restrictions ne puissent être considérées d'une sévérité suffisante pour être classées comme l'équivalent d'une sanction pénale. C'est pourquoi il me semble que les garanties prévues à l'article 6 de la CEDH doivent s'appliquer aux ordonnances de contrôle non-dérogeantes, pas nécessairement dans tous les cas, mais dans certains à tout le moins.
21. Les droits garantis par l'article 6 de la CEDH comprennent notamment le droit à faire entendre sa cause équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial ainsi que le droit à la présomption d'innocence. Si on laisse de côté le fait que les ordonnances de contrôle non dérogeantes sont initialement décidées par l'exécutif et

³ Voir, par exemple, l'arrêt rendu le 8 juin 1976 dans l'affaire Engel.

non, comme l'exige normalement l'article 6 de la CEDH, par le système judiciaire, je ne pense pas que le contrôle offert par la procédure de « *judicial review* », de par son niveau insuffisant, satisfasse à l'exigence d'une détermination judiciaire de ce qui peut en fait être considéré comme une accusation pénale. A cela s'ajoute le fait que la procédure est loin de garantir l'égalité des moyens, dans la mesure où elle prévoit la possibilité d'une audition à huis clos, l'utilisation d'éléments de preuve secrets et la désignation d'avocats spéciaux à qui il est interdit de discuter par la suite de la procédure avec la personne visée par les ordonnances de contrôle. La procédure s'avère, en effet, être intrinsèquement à sens unique, le juge étant tenu d'examiner si les soupçons sont raisonnablement fondés sur la base, au moins en partie, d'éléments secrets, dont il n'a aucun moyen de vérifier la véracité ou la pertinence à la lumière des réponses de la personne visée par la procédure. Indépendamment même du mépris affiché pour la présomption d'innocence, il serait difficile de considérer cette procédure d'examen comme équitable, indépendante et impartiale.

22. Remplacer le terme de « peine » par celui d'« obligation » et l'expression de « personne soupçonnée » par celle de « personne soumise à contrôle » dissimule mal le fait que les ordonnances de contrôle visent à substituer au système ordinaire de justice pénale un système parallèle géré par l'exécutif. En temps normal, de telles mesures ne pourraient même pas être envisagées. L'argument, cependant, est que l'époque dans laquelle nous vivons n'est pas « normale ». Le risque d'attentats terroristes est grand, et les dommages qui pourraient en résulter suffisamment importants pour justifier des mesures exceptionnelles.
23. Je n'exclus pas la possibilité que, dans une telle situation, certaines mesures préventives puissent être justifiées, tant que perdure la menace en question et à la condition que ces mesures lui soient proportionnées. Toutefois, il est indispensable que des garanties judiciaires s'appliquent aux procédures résultant de leur mise en œuvre et que la législation prévoyant ces mesures exceptionnelles soit soumise à l'examen régulier du Parlement.
24. Pour être compatibles avec les obligations du Royaume-Uni au titre de la CEDH, les ordonnances de contrôle doivent, à mon avis, être soumises à ces deux types de garanties. L'application des garanties judiciaires requises irait peut-être en partie à l'encontre de l'objectif même de la loi. Elle en laisserait cependant une partie intacte ; si mon analyse est correcte, certaines des restrictions autorisées par les ordonnances de contrôle sont d'une sévérité suffisante pour requérir l'application de l'article 6 de la CEDH, mais ceci n'est pas vrai pour toutes. Toutefois, pour pouvoir déterminer s'il y a lieu d'appliquer l'article 5 et l'article 6 de la CEDH, il est essentiel de disposer d'un contrôle judiciaire effectif plus important, c'est-à-dire d'une décision indépendante du tribunal dans chaque cas. Si la Cour reconnaît que l'article 6 de la CEDH est applicable, il est alors essentiel d'assurer la jouissance du contenu fondamental des droits garantis par cette disposition dans toutes les procédures ultérieures.
25. Si l'on considère qu'une gamme réduite de mesures préventives peut être justifiée dans l'éventualité d'un risque clairement défini, il importe de rendre clair le caractère exceptionnel de ces mesures. Les poursuites pénales ordinaires doivent rester le moyen premier de lutte contre les activités terroristes et de restriction de droits importants. La

loi sur la prévention du terrorisme reconnaît ce fait en obligeant la police à poursuivre ses enquêtes en vue d'une éventuelle inculpation. Le caractère indéfiniment renouvelable des ordonnances de contrôle risque cependant de transformer peu à peu l'exceptionnel en permanent en rendant non nécessaire l'apport de preuves pour étayer les soupçons auxquels les restrictions sont censées répondre. S'il n'est pas possible de recueillir des éléments de preuve suffisants pour décider une inculpation dans le délai généreux de 12 mois accordé aux ordonnances de contrôle, ceci doit constituer, à mon avis, un motif suffisant pour décider la levée des restrictions.

Utilisation d'éléments de preuve obtenus par la torture

26. L'autre question qui se pose à propos de la procédure des ordonnances de contrôle est celle de l'utilisation éventuelle d'éléments de preuve obtenus par la torture pour déterminer le bien-fondé des soupçons de participation à des activités liées au terrorisme. De tels éléments de preuve sont évidemment irrecevables dans le cadre d'une procédure pénale, ce qui peut en fait rendre les poursuites plus difficiles. Cette irrecevabilité, cependant, repose sur de bonnes raisons. Utiliser des éléments de preuve obtenus sous la torture pour obtenir une condamnation pénale reviendrait à approuver une pratique absolument indéfendable. Une considération identique doit s'appliquer à toute procédure affectant la liberté d'un individu, comme cela est évidemment le cas avec les ordonnances de contrôle. Le gouvernement a annoncé de diverses façons son refus d'exclure des éléments de preuve soupçonnés d'avoir été obtenus par la torture dans l'évaluation du risque posé par certains individus, pour autant que ces données n'aient pas été obtenues directement par des agents britanniques ou avec leur complicité.
27. Un arrêt de la cour d'appel⁴ portant sur la recevabilité de tels éléments de preuve dans le cadre des procédures menées au titre des dispositions dérogeantes de la loi de 2001 stipule que ces éléments de preuve peuvent être utilisés pour étayer les soupçons du ministre de l'Intérieur. Il convient, cependant, de réfléchir au poids à accorder à ces éléments de preuve, compte tenu de leur possible provenance. Ce point de vue est difficilement conciliable avec le caractère absolu de l'interdiction de la torture telle que définie par l'article 3 de la CEDH. La torture reste la torture, quel que soit celui qui la pratique ; une procédure judiciaire est une procédure judiciaire, quelle qu'en soit la finalité ; la torture ne peut en aucun cas être recevable dans une procédure judiciaire.

Assurances diplomatiques

28. L'impossibilité de renvoyer les étrangers soupçonnés de participation au terrorisme international dans leur pays d'origine à cause du risque de torture auxquels ceux-ci peuvent se trouver exposés est l'une des raisons qui ont été avancées pour justifier l'introduction de la loi « anti-terrorisme, criminalité et sécurité » de 2001. Depuis lors, le gouvernement a déclaré à plusieurs reprises son intention de faciliter le renvoi des personnes ayant été détenues au titre de cette loi en obtenant de leur pays d'origine des assurances diplomatiques selon lesquelles ils ne seraient pas soumis à la torture et se verraient reconnaître le droit à un procès équitable, s'ils font l'objet d'une procédure judiciaire à leur retour. A ce jour, aucune assurance de ce type n'a été obtenue et aucune expulsion n'a eu lieu.

⁴ *A. and Others v. Secretary of State for the Home Department*, 11 août 2004.

29. Quelques remarques au sujet des déclarations du gouvernement ne sont peut-être pas inutiles. La pratique consistant à requérir des assurances diplomatiques de pays dans lesquels le risque de torture est largement attesté est évidemment foncièrement inadéquate. Compte tenu du caractère absolu de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, l'obtention d'assurances diplomatiques ne peut suffire à autoriser une expulsion lorsque l'on peut considérer qu'un risque subsiste néanmoins. On connaît suffisamment d'exemples d'assurances non respectées et la plus grande circonspection, par conséquent, s'impose à cet égard.
30. De telles assurances doivent évidemment, comme l'a indiqué le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, être sans ambiguïté et un mécanisme de contrôle effectif doit être mis en place à ce propos. Il importe également que l'Etat concerné n'approuve ni ne pratique la torture et soit en mesure d'exercer un contrôle effectif sur les acteurs étatiques ou non-étatiques. Etant donné l'extrême gravité des conséquences auxquelles une telle décision peut donner lieu, il est absolument essentiel que toute expulsion d'étrangers sur la base d'assurances diplomatiques soit soumise à un contrôle judiciaire prenant en compte l'ensemble de ces éléments, le contenu des assurances et la probabilité que celles-ci seront respectées.

La prévention du terrorisme et les relations entre groupes ethniques

31. Les représentants de la communauté musulmane avec lesquels je me suis entretenu, ont exprimé leur inquiétude au sujet du développement d'une certaine « islamophobie » liée, en particulier, à la manière dont les menaces terroristes sont souvent présentées dans les médias. Les récents changements législatifs concernant la prévention du terrorisme ont, selon eux, non seulement abouti à un traitement discriminatoire des personnes de religion musulmane, mais aussi favorisé le développement des sentiments anti-islamiques. La présentation des menaces terroristes au niveau national et international exige évidemment de la part des médias et des hommes politiques un très haut niveau de responsabilité. D'après ce que j'ai pu observer, le gouvernement se montre assez prudent dans ce domaine ; il utilise un discours constructif et souligne fréquemment le rôle important de la communauté musulmane dans la société et l'énorme fossé qui sépare la religion pacifique de la majorité des musulmans et l'interprétation déformée de quelques fanatiques.
32. Cependant, il ne fait guère de doute que l'applicabilité des dispositions dérogeantes de la loi de 2001 aux seuls étrangers et leur utilisation exclusive en relation avec des personnes de confession musulmane dans des affaires très fortement couvertes par les médias ont eu des effets négatifs tant sur la manière dont les musulmans sont perçus par le reste de la population que sur la confiance de nombreux musulmans dans l'impartialité de l'exécutif. Le mal qui a été fait dans l'un et l'autre cas ne sera pas facile à réparer. Le non-renouvellement de la loi à la suite de la décision de la Chambre des Lords en décembre est évidemment positif. Restent à voir, cependant, quels seront les effets de l'application de la nouvelle législation, dont certains aspects sont également

controversés. Il est évident, d'autre part, que les atteintes aux droits de l'homme qui interviennent dans le contexte des mesures anti-terroristes ont des répercussions qui ne se limitent pas à tel ou tel individu mais peuvent affecter toute une communauté. Ce fait justifie la plus grande circonspection lors de l'adoption de mesures dans ce domaine.

33. Il peut être nécessaire d'introduire des mesures vigoureuses pour lutter contre les menaces terroristes graves, mais avant de décider de l'adoption de telles mesures, la question de leur impact éventuel sur certaines communautés doit être très soigneusement examinée et aucun effort ne doit être épargné pour éviter la victimisation d'une grande majorité d'individus innocents. Le contenu de ces mesures doit être proportionné à la menace, reposer sur des critères objectifs et tenir compte de l'ensemble des droits applicables ; chaque application de ces mesures doit, en outre, être justifiée sur la base de facteurs objectifs et pertinents et non sur la base de considérations liées uniquement à l'appartenance à un groupe ethnique ou à une religion.
34. L'utilisation de pouvoirs étendus de contrôle et de fouille au titre de la législation antiterroriste soulève des questions sur tous ces points. La Commission pour l'égalité raciale m'a informé que le nombre de personnes d'origine asiatique appréhendées au titre de l'article 44 de la loi sur le terrorisme de 2000 a augmenté de 36% au cours des années 2002-2003, contre 17% pour les « Blancs ». Entre l'adoption de la loi sur le terrorisme et 2002-2003, le nombre de personnes d'origine asiatique appréhendées a augmenté de 300%. Dans ce contexte, le maintien de bonnes relations entre les communautés est évidemment difficile. Le gouvernement s'est toutefois montré très sensible à ces questions et, en particulier, à la nécessité de maintenir un dialogue permanent avec les responsables des communautés musulmanes. Un groupe d'action (*Stop and Search Action Team*), a été créé pour surveiller l'application des pouvoirs de contrôle et de fouille, et le ministre de l'Intérieur a récemment publié des directives relatives à leur usage, qui soulignent que les forces de l'ordre doivent prendre en considération un éventail de facteurs aussi large que possible.
35. Les arrestations effectuées au titre de la loi sur le terrorisme, bien qu'elles concernent un nombre beaucoup moins important de personnes, ont des répercussions bien plus fortes au sein de la communauté. Il semble que, sur les centaines de musulmans arrêtés, très peu aient fait l'objet d'une inculpation et un nombre encore plus réduit a été effectivement condamné⁵. Ce fait ne suffit pas en soi à établir un usage abusif des pouvoirs conférés par la loi ; pour ce faire, une analyse au cas par cas serait nécessaire. Il en résulte néanmoins des tensions et un sentiment de victimisation. L'utilisation de ces pouvoirs, par conséquent, doit être soumise à un contrôle étroit. L'exécutif se doit de montrer le caractère impartial de ses interventions et établir qu'elles sont justifiées. Il convient aussi d'accorder une attention au fait que, si les arrestations sont couvertes par

⁵ Les rapports de la police montrent que 732 personnes ont été arrêtées au titre de la loi sur le terrorisme de 2000 entre le 11 septembre 2001 et le 31 mars 2005. 121 ont été inculpées au titre de la loi et 21 ont été condamnées pour avoir enfreint cette même loi. 138 ont été inculpées au titre d'une autre législation. La religion de ceux qui ont été arrêtés n'est pas placée au centre des informations concernant ces personnes. Je ne suis pas au courant de statistiques faisant état d'une classification en termes ethniques.

la presse, il n'en va pas de même des libérations. Les moyens d'information se concentrent évidemment sur les premières, contribuant ainsi à renforcer dans le public l'idée d'une menace terroriste islamique. Il est donc essentiel que des efforts soient faits pour donner une image juste de la nature et de l'ampleur des menaces terroristes.

III. IMMIGRATION ET DROIT D'ASILE

36. Les questions de l'immigration et du droit d'asile ont fait l'objet de nombreuses discussions dans toute l'Europe au cours de la dernière décennie et le Royaume-Uni ne fait pas, de ce point de vue, exception. Ce pays a été confronté pour l'essentiel à des défis identiques à ceux qui sont apparus ailleurs, à savoir, d'un côté, l'augmentation des pressions migratoires et, de l'autre, le renforcement des tensions sociales résultant de l'incapacité à assurer l'intégration effective des communautés immigrées. Il ne s'agit pas, dans ce rapport, d'analyser les causes de l'un ou l'autre de ces phénomènes, ni de proposer des solutions réalistes, ce qui s'avèrerait plus difficile encore. Ce qui apparaît néanmoins très clairement est que la coïncidence de ces deux phénomènes a abouti, au Royaume-Uni comme ailleurs, au développement de craintes dans l'opinion publique face à la perspective d'un afflux incontrôlé d'étrangers. Certaines préoccupations quant à la capacité de l'Etat à réguler efficacement l'afflux d'étrangers dans le pays sont évidemment légitimes et aucun gouvernement responsable ne peut se permettre de les ignorer. Cependant, dans le même temps, des attitudes ouvertement hostiles aux étrangers et aux cultures étrangères trouvent à s'exprimer de manière de plus en plus véhémente un peu partout en Europe et pénètrent même les discours politiques traditionnels. Il me semble que soutenir ces positions idéologiques fait courir à long terme les plus grands risques à la stabilité sociale de l'Europe.
37. S'agissant du droit d'asile, il est notamment important de bien distinguer les inquiétudes légitimes de l'alarmisme. Face visible de l'iceberg que constitue l'immigration, le droit d'asile a évidemment reçu une attention particulière. Dans ce domaine également, le Royaume-Uni a connu une évolution semblable à celle des autres pays européens, la forte augmentation du nombre des demandes d'asile à partir de la fin des années 90 ayant entraîné l'adoption de tout un ensemble de mesures restrictives. Le nombre de demandes d'asile au Royaume-Uni a augmenté au cours de la dernière décennie, passant de 29.640 en 1996 à un maximum de 84.130 en 2002, année où le Royaume-Uni a enregistré le nombre le plus élevé de demandes d'asile de tous les pays de l'UE. Tandis que les difficultés pour entrer au Royaume-Uni de façon régulière ont sans aucun doute contribué à accentuer la pression s'exerçant sur le système du droit d'asile, il est important de noter que l'augmentation des demandes est, en grande partie, imputable à la détérioration de la situation politique dans d'autres régions du monde, d'abord en ex-Yougoslavie et au Sri Lanka puis, plus récemment, en Afghanistan, en Irak et au Zimbabwe. Il existe certainement de « faux demandeurs d'asile », mais ceux-ci ne sont sûrement pas aussi répandus que le laissent croire certains médias écrits nationaux qui en font une sorte d'épouvantail omniprésent. La baisse de 41% du nombre de demandes d'asile en 2003 par rapport à l'année précédente tient autant à l'amélioration de la situation dans d'autres régions.

38. Si on met de côté la question difficile, et cependant déterminante, d'une gestion cohérente de l'immigration, il apparaît que des mesures visant à maintenir l'intégrité du système du droit d'asile du Royaume-Uni étaient nécessaires. Les mesures ayant pour but d'éliminer les abus et d'accélérer les procédures de demande d'asile sont bienvenues, dans l'intérêt même des demandeurs ayant des raisons valables de chercher à obtenir le droit d'asile. On ne peut non plus objecter à l'expulsion, dans des conditions appropriées, des demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée à l'issue d'une procédure et d'un examen adéquats. Il importe, toutefois, que de telles mesures n'aient pas pour effet de réduire les indispensables garanties procédurales et qu'elles ne portent pas préjudice, ni directement, ni indirectement, aux droits reconnus par les Conventions de Genève. Il serait difficile de nier, en effet, qu'un grand nombre des restrictions introduites récemment dans plusieurs pays européens ont pour but de rendre les régimes nationaux du droit d'asile de plus en plus dissuasifs pour les demandeurs d'asile potentiels et ceci afin de détourner ailleurs l'afflux des demandes. Cette concurrence entre pays a évidemment affecté les droits fondamentaux des demandeurs d'asile.
39. En février 2003, le gouvernement du Royaume-Uni a annoncé l'objectif d'une réduction de 30 à 40% du nombre de demandes d'asile par rapport à l'année précédente. Cet objectif, comme indiqué plus haut, a été atteint. On ne peut toutefois s'empêcher de s'interroger sur l'opportunité d'un tel objectif formulé en termes absolus avant même l'examen des prétentions au droit d'asile et sans tenir compte de la situation existant dans d'autres régions du monde. Le gouvernement, cependant, s'est montré pour l'essentiel prudent dans ses déclarations et, me semble-t-il, sincère dans sa volonté de confronter les enjeux réels tout en respectant ses obligations en matière de droits de l'homme. Néanmoins, l'adoption d'un objectif de ce type soumet inévitablement les services de l'immigration à des pressions extrêmement fortes. De plus, un certain nombre de changements législatifs récents, notamment la loi sur la nationalité, l'immigration et le droit d'asile de 2002 (*Nationality, Immigration and Asylum Act*), ainsi que la loi sur le droit d'asile et l'immigration (traitement des demandes) de 2004 (*Asylum and Immigration (Treatment of Claimants) Act*) soulèvent certaines préoccupations quant au respect effectif, dans la pratique, des droits de l'homme. Ces inquiétudes concernent en particulier le recours plus fréquent à la détention, l'affaiblissement des garanties procédurales et la réduction des mesures d'aide sociale.

La détention des demandeurs d'asile

40. Le recours plus fréquent à la détention constitue un élément essentiel des réformes du système du droit d'asile par le gouvernement. L'ajout de 1.000 places de détention supplémentaires d'ici la fin 2005 a été annoncé à la fin de l'an passé, ce qui portera leur nombre total à environ 2.750. Il existe actuellement 9 centres de rétention au Royaume-Uni, où sont principalement détenues des personnes en instance d'expulsion. Deux de ces centres d'accueil, Harmondsworth et Oakington, détiennent des demandeurs d'asile dont la demande est examinée dans le cadre d'une procédure accélérée.
41. Ayant été informé des discussions en cours sur les critères et les conditions de détention, j'ai demandé à pouvoir visiter le centre de rétention de Dungavel en Ecosse. Cette demande a été acceptée et j'ai donc pu me rendre dans ce centre où j'y ai rencontré aussi bien les détenus que le personnel. Je remercie les responsables du centre

pour leur accueil et les officiels de l'immigration que j'ai rencontrés pour la franchise avec laquelle ils ont répondu à mes questions. Cette remarque s'applique également aux membres du personnel que j'ai rencontrés au centre d'Heathrow et avec lesquels j'ai pu discuter des procédures s'appliquant à l'arrivée des étrangers.

42. Un certain nombre de questions préoccupantes ont été soulevées à propos de la détention des demandeurs d'asile. La première concerne la fréquence du recours à cette mesure. Les statistiques officielles indiquent uniquement le nombre de personnes détenues le jour même de leur publication ; les plus récentes, qui datent du 25 décembre 2004, indiquent que, ce jour-là, 1.515 personnes étaient détenues⁶. Il est difficile dans ces conditions de se faire une idée générale du recours à la détention des demandeurs d'asile et ceci est, en tant que tel, problématique. Les lignes directrices du Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies⁷ soulignent que la détention des demandeurs d'asile doit demeurer une exception, et ce point est clairement reconnu par les directives du ministère de l'Intérieur qui indiquent que « toutes les alternatives raisonnables doivent être examinées avant d'autoriser la détention »⁸. Il serait donc important de pouvoir disposer de données détaillées sur le recours à la détention des demandeurs d'asile pour que puisse avoir lieu un débat informé sur cette question.
43. Je me limiterai, pour ma part, à faire état de mon étonnement devant l'imprécision des réponses aux questions que j'ai posées sur les critères d'autorisation de la détention, tant à Dungavel qu'à Heathrow. Lors de mes échanges avec les détenus de Dungavel, j'ai appris que la plupart d'entre eux étaient en instance d'expulsion, mais qu'un nombre important attendait encore le résultat de leur demande d'asile, réexaminée en appel. Certains détenus semblaient connaître les raisons de leur détention et être informés des possibilités de la contester mais beaucoup semblaient n'avoir aucune idée des motifs de leur détention.
44. L'examen de la législation relative à la détention des demandeurs d'asile fait apparaître l'absence de critères légaux. Bien que la détention soit principalement envisagée dans le cas de personnes n'ayant pas été autorisées à entrer dans le pays, ou dont on considère que la demande d'asile pourra faire l'objet d'une procédure accélérée, ou qui sont en instance d'expulsion, elle peut en fait être décidée à n'importe quelle étape de la procédure de demande d'asile. Il existe cependant des directives administratives assez détaillées, incluses dans le manuel opérationnel des services de l'immigration, qui énumèrent les divers motifs sur la base desquels un agent des services de l'immigration peut autoriser la détention d'un demandeur d'asile. Cette liste ne donne pas en elle-même lieu à objections. Le manuel insiste, en outre, sur le caractère exceptionnel de la détention et se réfère très souvent aux normes des droits de l'homme. Le manuel exige que le demandeur d'asile soit informé des raisons de sa détention (dans une langue qu'il comprend), qu'on lui fournisse un formulaire indiquant les raisons de sa détention (en

⁶ *The Home Office*. Ce chiffre ne tient pas compte des personnes détenues dans le centre d'accueil d'Oakington.

⁷ HCR, Lignes directrices relatives à la détention des demandeurs d'asile (révisées, 26 février 1999).

⁸ *The Immigration Service Operational Manual*, Internal Home Office Publication, Londres.

cochant la case appropriée) et lui expliquant son droit à déposer une demande de mise en liberté sous caution. Il s'agit là, sans aucun doute, de garanties importantes, mais il n'en demeure pas moins que la décision d'autoriser de graves restrictions à la liberté d'un individu est laissée à l'appréciation des directeurs en chef des services de l'immigration.

45. Je n'ai pas été en mesure d'obtenir des informations sur la fréquence des demandes de mise en liberté sous caution, ni sur les résultats des procédures en appel, et je ne peux donc me prononcer sur l'applicabilité des décisions initiales de détention prises par les autorités de l'immigration. Les services de l'immigration sont certainement incités à remplir les centres de détention qui dépendent d'eux et dont le nombre va en augmentant ; toutefois, les dernières statistiques disponibles font apparaître le chiffre de 1.500 détenus, ce qui, en présupposant que le jour en question soit un jour représentatif, est peu important par rapport au nombre total de places disponibles (environ 2.300). Par conséquent, en dépit de mes appréhensions quant aux projets de renforcement du recours à la détention, je ne peux que constater, tout au moins jusqu'ici, que ces pouvoirs semblent avoir été exercés avec une certaine retenue.
46. Certaines questions de procédure constituent pourtant une source de préoccupations. J'ai indiqué que la décision de détenir un demandeur d'asile est d'ordre administratif. Les détenus ont néanmoins la possibilité de faire appel de cette décision devant un juge d'une cour d'appel chargée des questions de l'immigration afin d'obtenir une libération provisoire sous caution. Bien que le maintien en détention soit soumis à un contrôle administratif interne, aucun « *judicial review* » automatique n'est prévu ni au moment de la décision, ni à une étape ultérieure. Les détenus ont toutefois la possibilité de contester eux-mêmes la légalité de leur détention en demandant un « *judicial review* ». Il me semble qu'il serait infiniment préférable, s'agissant d'une décision touchant à un droit aussi fondamental que le droit à la liberté individuelle, que la détention soit autorisée dès le début par un juge. Je reconnais, cependant, que le système actuel, dans la mesure où il prévoit la possibilité de déposer une demande de libération sous caution ou d'un « *judicial review* », répond aux critères énoncés à l'article 5 de la Convention. Toutefois, il est essentiel que cette possibilité soit bien réelle et non seulement virtuelle, et je conserve un certain nombre de doutes sur ce point.
47. Les raisons fournies aux demandeurs d'asile par l'agent de l'immigration au moment de la décision du maintien en détention sont au mieux superficielles et le droit à demander une libération sous caution leur est expliqué de manière à la fois technique et routinière. Lors de ma visite au centre de Dungavel, j'ai pu constater que les personnes qui ne disposaient pas d'une représentation juridique d'un niveau acceptable, et qui semblaient être très nombreuses, étaient très peu, sinon pas du tout, informées des modalités à suivre pour déposer une demande de libération sous caution. Il ne fait aucun doute que nombre d'entre eux ne réussiront pas à satisfaire les critères nécessaires à la libération provisoire sous caution, sans que leur détention soit pour autant justifiée. En ce qui concerne la possibilité de faire la demande d'un « *judicial review* », il est improbable qu'un détenu parvienne à contester avec succès sa détention sans aucune aide juridique, compte tenu de la nécessité de produire un exposé juridique complexe se référant aux différents textes de loi sur l'immigration, aux droits inscrits dans la Convention, aux directives du ministère de l'Intérieur et à la jurisprudence pertinente.. L'accès à une

représentation juridique compétente dans les affaires de demande d'asile semble ainsi quelque peu problématique. L'introduction de nouvelles règles limitant l'aide juridique gratuite à cinq heures par affaire – cette durée pouvant être allongée sur la base d'une évaluation sur le fond ou aux fins d'un appel – a évidemment pour effet de réduire l'accès à une représentation juridique. Cela constitue bien entendu un problème à toutes les étapes de la procédure de demande d'asile mais est particulièrement préoccupant lorsque la privation de liberté est en cause.

48. A ce problème d'ordre général s'ajoute le fait que les détenus sont envoyés dans un centre de détention très peu de temps ou même immédiatement après avoir été informés de la décision les concernant. L'isolement des centres de détention (celui de Dungavel, par exemple, se trouve vraiment au milieu de nulle part, malgré la beauté du paysage) rend le maintien des contacts avec un avocat encore plus difficile. Seul un avocat particulièrement dévoué consentirait, en effet, à se rendre de Londres, où est engagée la majorité des procédures, dans les basses-terres d'Ecosse pour s'entretenir avec son client.
49. La possibilité de contester la détention est d'autant plus importante que celle-ci est d'une durée indéfinie et soumise uniquement à un contrôle administratif interne. La forme que prend ce contrôle n'est pas tout à fait claire ; les directives du ministère de l'Intérieur mentionnent uniquement la nécessité de soumettre la détention « à un contrôle étroit afin d'assurer que le maintien en détention est justifié ». La possibilité pour les demandeurs d'asile de contester leur détention n'est pas une question hypothétique. Sur les 1.515 demandeurs d'asile détenus en date du 27 décembre 2004, 55 étaient maintenus en détention depuis 4 à 6 mois, 90 depuis 6 mois à un an et 55 depuis plus d'un an. Il s'agit là de chiffres élevés. Je comprends que des difficultés puissent apparaître lors de l'expulsion des demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée mais une détention de plus de 4 mois, c'est long, et une détention de plus d'un an, c'est vraiment très long. Il est bien entendu possible que la détention demeure justifiée pendant des périodes aussi longues. Cependant, il n'est pas acceptable qu'une détention d'une telle durée relève, à tout moment, de la seule appréciation des services d'immigration, quel que soit le niveau hiérarchique concerné. Il devrait, à mon avis, exister au minimum un « *judicial review* » automatique dans tous les cas de détention de demandeurs d'asile d'une durée supérieure à trois mois, qu'il s'agisse de personnes dont la demande a été rejetée ou de personnes attendant une décision finale ; une aide juridique appropriée devrait, de plus, être fournie dans le cadre d'une telle procédure.

Conditions de détention

50. Aux préoccupations concernant la durée de la détention s'ajoutent celles qui portent sur les conditions de détention, dont m'ont fait part un grand nombre d'organisations que j'ai rencontrées. Les centres de détention pour étrangers sont évidemment des lieux difficiles à gérer. Les détenus en instance d'expulsion sont soumis à un niveau de stress important et n'ont guère de raisons, il faut bien le reconnaître, de respecter le règlement. Le rythme de rotation rapide des détenus ne fait qu'accroître ces difficultés. Divers rapports de l'Inspecteur des prisons ont cependant attiré l'attention sur un certain nombre de problèmes qu'il serait tout à fait possible d'éviter. Les émeutes qui ont eu lieu dans les centres de rétention de Yarl's Wood et d'Harmondsworth en février 2002 et en juillet 2004 ont montré clairement quelles peuvent en être les conséquences.

51. On m'a informé que des efforts ont été réalisés depuis pour remédier à un grand nombre de ces problèmes. Je reconnais que les conditions que j'ai pu observer dans le centre de Dungavel étaient bonnes ; les relations entre détenus et personnel semblaient excellentes. Je note cependant que la clôture extérieure du centre m'a paru bien trop proche du bâtiment principal, un manoir du XIXe siècle qui a d'ailleurs un certain cachet ; la place en ce lieu n'est pas ce qui manque et il en résulte un effet inutilement oppressant. Un certain nombre d'activités sont proposées aux détenus et la grande majorité d'entre eux peuvent circuler à peu près librement. Aucun des détenus à qui j'ai pu parler ne s'est plaint de la manière dont il était traité.
52. Malgré cela, j'ai été frappé par le fait qu'un grand nombre des détenus semblaient mal informés de ce qui allait leur arriver. Un certain degré d'incertitude quant au sort des détenus est inévitable mais ceci rend d'autant plus important l'instauration d'une communication régulière avec eux. Une meilleure communication de la part des agents de l'immigration chargés de traiter chaque cas et une plus grande attention aux besoins psychologiques des détenus sous la forme de services de conseil et de soutien semblent donc souhaitables. Les échanges que j'ai eus avec plusieurs organisations semblent indiquer que cette remarque vaut aussi pour d'autres centres de détention. La détention de certains demandeurs d'asile est peut-être inévitable. Une réelle prise en compte du bien-être des demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée est un minimum pour des individus qui n'ont commis aucun crime et dont la seule faute est d'avoir cherché à accéder à une vie meilleure que celle qu'ils vivaient dans leur pays.

La détention d'enfants

53. Avant ma visite, j'ai reçu un grand nombre de rapports et de plaintes sur la détention d'enfants au Royaume-Uni dans le cadre des procédures d'asile. Les lignes directrices du Haut-Commissariat des Nations Unies⁹ ne laissent aucun doute quant au caractère foncièrement indésirable de la détention d'enfants dans le cadre des procédures d'asile ; il est évident que la détention d'enfants, pour des raisons qui leur sont largement incompréhensibles, ne peut avoir sur eux qu'un effet traumatisant. Ce fait est indubitable mais un certain nombre de dispositions du droit international sont aussi pertinentes à ce propos. L'article 3 de la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant indique, en particulier, que les décisions judiciaires et administratives doivent prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant¹⁰. La Convention prévoit aussi à l'article 37 que, s'agissant des enfants, la privation de liberté doit être uniquement une mesure de dernier ressort et être d'une durée aussi brève que possible. La détention d'enfants pendant quelques jours avant une expulsion certaine peut exceptionnellement être considérée comme tolérable du point de vue de ces dispositions mais toute détention plus longue engendre de graves préoccupations.

⁹ HCR, Lignes directrices relatives à la détention des demandeurs d'asile (révisées, 26 février 1999).

¹⁰ Il faut noter que le Royaume-Uni a exprimé une réserve quant à la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant en ce qui concerne des sujets relatifs à l'immigration.

54. Il est par conséquent inquiétant de constater la fréquence et la durée des détentions d'enfants au Royaume-Uni. La très grande majorité des enfants détenus le sont en compagnie de leurs parents ; des dispositions particulières s'appliquent aux mineurs non accompagnés qui peuvent très exceptionnellement être détenus pendant une nuit en attendant leur transfert dans une institution mieux adaptée. Le 26 juin 2004, 60 enfants étaient détenus dans les centres de rétention au titre de la loi sur l'immigration, bien que ce nombre soit tombé à 25 le 25 décembre 2004. Pourtant déjà en 2002, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a indiqué que la détention de plus en plus fréquente des enfants qui demandent l'asile au Royaume-Uni est incompatible avec les dispositions de la Convention¹¹.
55. Les chiffres du 26 juin 2004 montrent que 50 enfants ont été détenus moins de 14 jours, 5 l'ont été entre 15 et 29 jours, les cinq restant de un à deux mois. J'ai été cependant informé de nombre de cas d'enfants détenus plus de deux mois et je ne peux donc que souligner, une fois encore, l'absence de statistiques détaillées à ce sujet. Il est évidemment essentiel d'assurer la plus grande transparence sur une question de cette importance ; des statistiques ponctuelles sur tel ou tel jour ne peuvent suffire à donner une idée précise de l'ampleur réelle des détentions d'enfants. Si celles-ci sont aussi exceptionnelles que l'affirme le gouvernement et soumises, en outre, à un contrôle spécial, il ne serait ni particulièrement long, ni coûteux de rendre publiques des données détaillées à ce propos.
56. La détention d'enfants suscite des inquiétudes particulières et c'est pour cette raison, entre autres, que j'ai demandé à visiter le centre de Dungavel. Ce centre de rétention est celui qui a attiré les plus nombreuses critiques à cet égard, du fait à la fois de la durée de détention des enfants et du manque d'attention accordé à leurs besoins. Toutefois, au moment de ma visite, aucune famille avec enfants n'était détenue à Dungavel, l'apparition de plusieurs cas de varicelle ayant apparemment rendu le centre impropre à accueillir de nouveaux arrivants. J'ai cependant pu observer les dispositions prises pour le logement des familles. Il serait injuste de dire que celles-ci ne peuvent être considérées comme acceptables pour un séjour d'une à deux semaines au plus. Un logement individuel est fourni à chaque famille ; les enfants peuvent être maintenus à l'écart des autres détenus et le centre comporte une pièce spéciale pour les enfants tout à fait attrayante et contenant divers matériels pour leur permettre de s'occuper. J'exprime ma reconnaissance au ministre de l'Intérieur qui m'a transmis, après ma visite, des statistiques concernant la détention d'enfants à Dungavel. Je note qu'un total de 65 familles y ont été détenues (soit 106 enfants) entre le 1^{er} novembre 2003 et le 31 octobre 2004. La durée moyenne de séjour se situe au-dessous de 12 jours. Seules trois familles (soit 5 enfants) ont été détenues 30 jours ou plus, respectivement 41, 51 et 125 jours.
57. J'ai été informé des nombreuses discussions en cours au sujet de l'éducation, ou plutôt de l'absence d'éducation, reçue par les enfants détenus dans le centre de Dungavel. Je suis réticent, cependant, à recommander que l'on accorde une plus grande attention à cette question, ou que l'on donne la possibilité aux enfants de suivre les cours de l'école

¹¹ Observations finales sur le 2^{ème} rapport du Royaume-Uni, par. 49, octobre 2002.

locale (comme cela a été généreusement proposé par les autorités locales), car il me semble qu'aucun enfant ne devrait être détenu pendant une durée suffisante pour que la question de sa scolarisation ne se pose de quelque façon que ce soit dans ce cadre.

58. Le nombre d'enfants détenus avec leur famille semble indiquer que l'on n'a pas suffisamment examiné la possibilité d'autres formes de contrôle. Les risques de fuite des familles avec enfants, qui justifieraient le recours de plus en plus fréquent des services de l'immigration à la détention, ne semblent guère avoir été étudiés. A première vue, les familles avec enfants, en particulier celles qui sont installées et dont les enfants vont à l'école, sont le groupe qui présente le moins de risques de ce point de vue.
59. Lors de notre rencontre, la Commissaire écossaise aux enfants et des adolescents m'a informé des cas de traumatisme qu'elle a pu observer chez des enfants ayant été transférés dans le centre de Dungavel de façon particulièrement inattendue. Elle m'a indiqué avoir soulevé cette question avec le ministère de l'Intérieur qui lui a répondu que les familles reçoivent normalement une « visite pastorale » d'un agent de l'immigration les notifiant de leur prochain transfert dans un centre de rétention. Cependant, cette procédure n'est pas appliquée lorsque les services de l'immigration jugent qu'il existe un risque important de fuite. Je ne souhaite pas m'attarder ici sur les conditions dans lesquelles sont effectués ces transferts mais cet échange révèle, à mon avis, une anomalie. Si certaines familles sont considérées comme présentant un risque trop élevé de fuite pour être informées de leur prochain transfert dans un centre de rétention, cela signifie que tel n'est pas le cas d'autres familles. Pourtant, si l'on peut être sûr qu'une famille ne s'enfuira pas avant ce transfert, qui a uniquement pour but de garantir une expulsion certaine, il y a également peu de chances, me semble-t-il, que cette famille prenne la fuite si on l'informe simplement de sa prochaine expulsion du pays. Ce petit exemple montre à tout le moins que les critères de détention des familles avec enfants ne sont pas aussi stricts qu'ils pourraient l'être.
60. Un recours plus fréquent à d'autres mesures doit donc être encouragé. La durée de la détention constitue également un sujet d'inquiétudes important. En réponse aux critiques formulées par l'Inspecteur en chef des prisons dans un rapport sur le centre de Dungavel, le gouvernement récemment a introduit une disposition exigeant que le maintien en détention d'un enfant au-delà de 28 jours soit expressément soumis à l'autorité du ministre à l'Immigration sur la base d'une évaluation de l'état général de l'enfant après 21 jours de détention. Cette disposition, bien qu'elle témoigne d'une réceptivité aux inquiétudes qui s'expriment à propos de la détention d'enfants, ne me semble pas tout à fait adéquate. Indépendamment du fait qu'aucune procédure, à ma connaissance, n'a encore été définie pour l'évaluation de l'état général de l'enfant, cet examen de la détention reste une décision administrative, sans aucune forme d'audition. Bien qu'il me semble que, selon la Convention relative aux droits de l'enfant, la détention d'un enfant pendant plus d'un mois ne peut en aucun cas être justifiée, je concède que ce point peut être discuté. Toutefois, il est impératif que toute décision de détenir des enfants soit prise par une autorité judiciaire capable d'examiner de façon indépendante l'ensemble des éléments pertinents. La possibilité de déposer une demande d'examen de la détention ne me paraît pas satisfaire à cette condition, ni en pratique, ni, comme je l'ai noté plus haut, en principe. Placer sur l'enfant ou sur la

famille la responsabilité d'engager des formalités difficiles pour contester la détention au lieu d'obliger les services de l'immigration à établir devant une autorité indépendante la nécessité du maintien en détention relève de l'arbitraire. Un système à tout le moins conforme avec les droits de l'enfant doit, à mon avis, exiger des services de l'immigration qu'ils obtiennent l'autorisation d'un juge et un « *judicial review* » qui justifie périodiquement le maintien en détention.

61. Un dernier point mérite d'être signalé à propos de la détention des demandeurs d'asile. Lors de ma visite à la prison de Hydebank Wood à Belfast, j'ai été surpris de trouver une femme demandeur d'asile détenue avec des prisonniers ordinaires. Cette femme semblait être traitée aussi bien que possible et bénéficiait, si l'on peut dire, d'un régime de détention aussi peu contraignant que le permettent les conditions de vie dans une prison. Il est néanmoins évident qu'un demandeur d'asile n'est pas à sa place dans une prison, comme l'ont clairement déclaré eux-mêmes les membres du personnel pénitencier. La situation en Irlande du Nord est assez particulière car il n'y existe pas de centre de rétention. Les demandeurs d'asile dont les services d'immigration souhaitent la détention sont, par conséquent, détenus dans les prisons. J'ai soulevé cette question avec le ministre de l'Intérieur qui m'a assuré y être sensible. On voit mal, cependant, quelle pourrait être la solution ; les chiffres sont pour le moment peu élevés sans être pour autant négligeables : une ONG qui a suivi cette question m'a informé que, pendant l'année 2003, 30 hommes, 15 femmes et 3 enfants ont été détenus en prison pour des durées diverses au titre de la législation sur l'immigration. On m'a aussi indiqué, toutefois, que ces chiffres ne justifiaient pas la construction d'un centre spécial de rétention en Irlande du Nord. Le ministre m'a assuré que le transfert dans un centre de rétention en Grande-Bretagne serait proposé à toutes les personnes devant être détenues dans une prison en Irlande du Nord. S'il n'est vraiment pas possible de trouver une autre solution en Irlande du Nord, cette option doit effectivement leur être proposée.
62. La détention de demandeurs d'asile dans des prisons est aussi un problème ailleurs au Royaume-Uni. Le 27 décembre 2003, 120 demandeurs d'asile étaient détenus dans des prisons ordinaires uniquement au titre de la législation sur l'immigration¹². Je comprends qu'il s'agit là d'une mesure très exceptionnelle et que cette forme de détention se veut de très courte durée, mais ce chiffre n'est pas insignifiant. Il importe de souligner que les demandeurs d'asile n'ont pas commis de délit et qu'ils ne doivent en aucun cas être détenus avec des délinquants ordinaires. Comme il ne semble guère manquer de place dans les centres de détention normaux des services de l'immigration, on voit mal ce qui peu justifier le transfert de demandeurs d'asile, même pour une courte durée, dans une prison ordinaire de Londres ou de la périphérie, où ils aboutissent dans la majorité de ces cas, alors qu'il existe de nombreux centres de rétention à proximité. J'appelle donc instamment les autorités à mettre immédiatement un terme à la pratique de détention des demandeurs d'asile dans des prisons ordinaires.

¹² *Home Office Statistical Bulletin. Control of Immigration: Statistics United Kingdom, 2003. 24 August 2004 (Bulletin statistique du ministère de l'Intérieur. Contrôle de l'immigration : Statistiques du Royaume-Uni, 24 août 2004).*

Procédure accélérée

63. Deux systèmes de demande accélérée d'asile sont actuellement en vigueur. Le premier système concerne ceux dont les demandes, qui ont été examinées lors de l'inspection initiale par les services de l'immigration, sont manifestement infondées. Le ministre de l'Intérieur a le pouvoir, au titre de l'article 94 de la loi de 2002 sur la nationalité, l'immigration et l'asile, d'établir une liste de pays sûrs (actuellement au nombre de 14) ; les demandes des personnes originaires de ces pays sont automatiquement considérées comme infondées, si elles ont au préalable été refusées. Les individus dans ce cas, tout comme ceux dont les demandes ont été considérées comme manifestement infondées, sont transférés au centre d'accueil d'Oakington, s'ils sont déclarés comme pouvant être détenus. Ils n'ont pas la possibilité de déposer un recours après une décision négative alors qu'ils se trouvent sur le territoire du Royaume-Uni (bien qu'ils puissent contester leur expulsion en requérant un « *judicial review* »). J'ai été informé que tous les demandeurs d'asile assujettis à une procédure d'appel non-suspensif ne sont pas détenus. Cependant aucune statistique indiquant leur proportion précise n'est disponible. L'impression que je retire de mes discussions avec les agents de l'immigration est que la majorité de ces demandeurs d'asile est détenue.
64. La procédure accélérée s'applique aussi à d'autres demandeurs d'asile que ceux qui sont soumis à une procédure d'appel non-suspensif. Il s'agit de ceux dont les demandes apparaissent après examen comme susceptibles d'être rapidement résolues. De même que précédemment, le ministre de l'Intérieur fournit une liste de pays (actuellement au nombre de 55) ; un demandeur originaire de ces pays est présumé éligible pour une procédure accélérée. Tous les demandeurs assujettis à une procédure accélérée ne sont pas détenus. Ce qui le sont, sont détenus soit à Harmondsworth, soit à Oakington. Ces procédures accélérées, qui n'incluent pas la qualification de demandes manifestement infondées, donne la possibilité au requérant de déposer un recours alors qu'il se trouve sur le territoire du Royaume-Uni.
65. Ces procédures posent un certain nombre de problèmes que je souhaiterais soulever. Le premier concerne le recours fréquent à la détention des demandeurs d'asile dès le lancement de la procédure. Bien que la détention ne soit pas automatique dans de telles procédures, elle semble largement utilisée ; les plans réalisés en vue d'augmenter les possibilités des centres de détention précisément dans ce domaine suggèrent que le Royaume-Uni s'oriente dans cette direction. Les autorités du Royaume-Uni m'ont fait savoir que les tribunaux avaient approuvé les détentions pour le seul motif que la demande d'asile est en cours d'examen. Je n'exclus pas que la possibilité de détention soit dans certaines circonstances appropriées, mais je ne crois pas que cela doit être la règle. Les centres ouverts qui offrent un hébergement et dans lequel se déroulent les formalités sont, je crois, la solution plus appropriée à la grande majorité des demandeurs dont la requête peut déboucher sur une réponse rapide.
66. Si la grande majorité des demandes déposées par des personnes originaires de certains pays sont jugées infondées, cela ne doit en aucun cas préjuger de l'obligation d'examiner chaque cas attentivement. Il peut y avoir de nombreuses raisons pour lesquelles un pays ordinairement considéré comme sûr ne l'est pas pour une personne

bien précise. J'ai été heureux d'apprendre des services de l'Immigration qu'ils prenaient cette obligation très au sérieux. Il me semble clair que les demandes d'asile ne peuvent être traitées relativement rapidement et minutieusement que si les infrastructures appropriées sont à la disposition des agents et les dispositions nécessaires prises pour assurer une représentation juridique effective aux demandeurs. Alors que la qualité des décisions initiales des services de l'Immigration ont été mises en question, je note que le taux de succès des demandes déposées par des individus originaires des pays figurant sur la liste ouvrant le droit à une procédure accélérée n'a pas sensiblement baissé depuis l'adoption de cette mesure. J'en conclus qu'en général la qualité de l'examen n'a pas subi de préjudice du fait de la procédure accélérée.

67. En dernier lieu, je suis particulièrement préoccupé par le fait que les recours dans les cas considérés comme manifestement infondés ne puissent être déposés que depuis l'étranger. Cette disposition est difficilement conciliable avec la Convention de Genève dans la mesure où elle expose les demandeurs d'asile dont la demande aurait des chances d'aboutir à un risque grave de persécution à leur retour dans leur pays d'origine. Il est évidemment plus difficile pour les requérants de déposer un recours à partir d'un pays étranger, et de rester en contact avec leur avocat. C'est certainement mieux que rien, mais je ne suis pas certain que ce dispositif permette un « *judicial review* » semblable à celui qui est pratiqué dans le cas d'un recours déposé sur le territoire britannique. J'ai été informé que plus que 200 recours avaient été déposés de l'étranger depuis l'adoption de la loi de 2002 ; 4 ont abouti. Les choses étant ce qu'elles sont, cela représente une très faible proportion (bien que ces données cachent le fait que d'autres demandeurs dont le recours aurait potentiellement pu aboutir n'ont pas pu déposer un appel). Il m'a également été dit que dans chacun de ces cas, le demandeur était soit revenu au Royaume-Uni, soit que les autorités britanniques étaient en train d'organiser leur retour. Il s'agit néanmoins de 4 personnes, dont la situation à risque a été reconnue, mais qui ont été renvoyées à la source même de cette menace. Cela est très peu compatible avec l'article 3 de la CEDH interdisant la torture, les traitements inhumains et dégradants. Je ne vois pas comment cette faible proportion pourrait justifier ce fait inquiétant. Les procédures rapides, incluant les recours, peuvent, comme les processus accélérés le démontrent, être parfaitement efficaces. Retirer les garanties essentielles qu'un recours déposé sur le territoire britannique offre ne peut pas être considéré comme approprié.

Qualité des décisions initiales sur les demandes d'asile

68. Le recours de plus en plus fréquent à la détention s'est accompagné d'un certain nombre de changements importants dans les procédures d'asile qui, collectivement, ont fortement réduit le niveau de contrôle judiciaire dans les affaires de demande d'asile. Le plus notable de ces changements a été le remplacement dans la loi de 2004 du système de recours antérieur à deux niveaux par une instance d'appel unique, le tribunal chargé des questions d'asile et d'immigration (*Asylum and Immigration Tribunal*, AIT). Des appels peuvent être déposés à partir de cet organe spécial, qui est de nature judiciaire, devant les tribunaux ordinaires mais uniquement sur des points de droit et sur la base d'observations écrites. Les projets de suppression de toute forme de « *judicial review* » ont été abandonnés en raison des vives critiques qu'ils ont soulevées. Bien que cette

réforme entraîne une réduction des garanties par rapport au système auparavant en place (une bonne proportion des recours devant le *Immigration Appeal Tribunal* aboutissaient en effet¹³), le nouveau système est assez semblable à ceux qui existent ailleurs en Europe. Toutefois, un certain nombre de mesures affaiblissent fortement en pratique le droit déjà réduit de recours à une instance supérieure. Les demandes d'appel, tout d'abord, doivent être déposées dans les 5 jours qui suivent la décision de l'AIT. Un délai aussi court est insuffisant pour pouvoir préparer toutes les affaires de manière efficace. Ensuite, le caractère très strict de la procédure d'évaluation sur le fond pour l'accès à l'aide judiciaire gratuite aura sans doute pour effet de laisser des demandeurs d'asile dont le recours est bien fondé sans aucune possibilité de représentation et de les priver, par conséquent, d'un droit d'appel effectif. Ces deux mesures devraient donc être assouplies.

69. Avec la suppression de l'un des niveaux du système de recours, la qualité des décisions initiales des services de l'immigration devient évidemment cruciale. De nombreux ONG et praticiens du droit d'asile m'ont cependant fait part de la faible qualité des décisions initiales sur les demandes d'asile. Ils ne sont d'ailleurs pas les seuls à s'en plaindre. La cour des comptes (*National Audit Office*)¹⁴ a jugé utile de préparer un rapport sur la qualité de ces décisions et la commission des affaires intérieures de la Chambre des communes¹⁵ a également exprimé sa préoccupation à ce sujet. Le taux de réussite des recours déposés à la suite d'une décision négative en première instance a tourné autour de 20% pendant les dernières années au lieu des 15% prévus par les services de l'immigration eux-mêmes. Ces derniers se sont néanmoins déclarés satisfaits des résultats de leur contrôle de qualité, en évaluant à 80% ou plus le pourcentage de décisions pleinement effectives. L'examen détaillé du taux de réussite des recours déposés contre les décisions des services de l'immigration montre que cette satisfaction n'est pas entièrement justifiée. Bien que le taux de réussite soit en moyenne de 20%, ce pourcentage augmente considérablement dans le cas des demandeurs de certains pays, ceux dont proviennent en fait la majorité des demandeurs d'asile dont la demande repose sur des motifs fondés. C'est ainsi que le taux de réussite des recours devant le premier niveau d'appel de l'ancien système (*Asylum Adjudicators*) était de 38% en 2003 pour les demandeurs d'asile de Somalie et du Soudan. Ce chiffre était de 33% et de 30% pour les demandeurs originaires d'Erythrée et d'Iran. Il s'agit là de taux élevés qui montrent clairement une incapacité à évaluer correctement le bien-fondé des demandes d'asile de personnes provenant de « points chauds ». Il est tentant d'invoquer comme explication à ce propos les pressions auxquelles sont soumis les services de l'immigration pour réduire le nombre de demandes d'asile. Une raison plus convaincante, cependant, est la formation extrêmement limitée que reçoivent les agents généraux de l'immigration qui prennent ces décisions.
70. Les services de l'immigration ont plus que doublé le nombre de leurs agents chargés de traiter les dossiers – de 355 en août 2000 à 769 en février 2001 – afin de répondre à la forte augmentation des demandes d'asile au cours des quelques années précédentes. Cette augmentation de personnel est évidemment positive. Cependant, les nouveaux

¹³ En 2003, sur un total de 3.345 appels déposés par des demandeurs d'asile, 535 ont été approuvés par ce tribunal.

¹⁴ Voir le rapport du NAO, « Improving the Speed and Quality of Asylum Decisions », 23 juin 2004.

¹⁵ <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200304/jtselect/jtrights/130/13002.htm>

agents n'ont que 11 jours de formation, suivis de 11 jours de travail sous supervision, avant de commencer à traiter des dossiers seuls. Si l'on prend en compte les entretiens de formation, les nouveaux agents reçoivent au total 30 jours de formation. Ce niveau de formation est manifestement insuffisant pour traiter de cas complexes qui exigent une connaissance détaillée de la situation dans certains pays et une grande expérience du comportement psychologique des personnes qui fuient la persécution. Il est en outre bien inférieur au niveau de formation dont bénéficie généralement ce type de personnel autre part en Europe. A ce manque de formation s'ajoute aussi l'incapacité à réagir de façon suffisamment rapide aux situations nouvelles qui peuvent se produire dans le monde et à réévaluer les critères de décision afin de tenir compte du nombre élevé de recours ayant abouti parmi les demandeurs de certains pays. L'importance de la qualité des décisions initiales n'est pas liée uniquement à la diminution des droits de recours. Des considérations purement utilitaires militent aussi en faveur d'une résolution de ce problème. L'amélioration des décisions en première instance est en effet un moyen de réduire la charge de travail à toutes les étapes du système du droit d'asile et, par conséquent, les coûts qui en résultent.

Retrait de l'aide de base aux demandeurs d'asile

71. Les mesures récentes visant à réduire l'attrait d'une demande d'asile au Royaume-Uni comprennent également des dispositions ayant pour but de limiter l'accès à l'aide sociale. L'article 55 de la loi sur la nationalité, l'immigration et le droit d'asile de 2002 a été introduit afin de supprimer toute aide du Service national de soutien aux demandeurs d'asile, sous forme de logement ou de prestations, aux candidats à l'asile dont on considère qu'ils n'ont pas déposé leur demande dans un délai raisonnable après leur arrivée dans le pays. J'ai été informé de plusieurs cas de personnes à qui cette aide a été refusée alors qu'elles avaient déposé leur demande d'asile quelques jours seulement après leur entrée sur le territoire britannique. Un grand nombre de mes interlocuteurs m'ont parlé de l'état d'indigence forcée dans lequel se trouvent les demandeurs d'asile qui, dans l'incapacité d'occuper un emploi, n'ont aucun moyen d'assurer leur subsistance.
72. Dans une décision de mai 2004, la *Court of Appeal*¹⁶ déclare que le refus de cette aide pourrait constituer une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Bien que les demandeurs d'asile aient la possibilité d'accéder à l'aide sociale de base lorsqu'ils se trouvent dans l'indigence, il est inhumain et déraisonnable de contraindre d'abord les demandeurs d'asile à l'indigence avant de leur accorder une aide minimale. Je ne peux qu'approuver ce point de vue. D'après mes informations, le ministre de l'Intérieur a demandé l'autorisation de se pourvoir auprès de la Chambre des Lords mais, dans l'intervalle, il a assoupli l'application de l'article 55. Je me réjouis de cette décision temporaire et appelle instamment le gouvernement à lui donner un caractère permanent.
73. La loi sur le droit d'asile et l'immigration (traitement des demandes) de 2004 crée à l'article 9 une nouvelle catégorie de demandeurs d'asile à qui peut être retiré l'accès à

¹⁶ Court of Appeal, *SSHD v. Limbeuala*, 21 mai 2004.

l'aide de base. Il s'agit des candidats à l'asile dont la demande a été rejetée et dont le ministère de l'Intérieur certifie (après avoir offert l'opportunité d'un entretien) qu'ils n'ont pas, sans motif valable, quitté le Royaume-Uni de manière volontaire, ou qu'ils n'ont pas tout mis œuvre pour quitter volontairement le Royaume-Uni. On peut comprendre que le gouvernement prenne toutes les mesures nécessaires pour assurer le départ des candidats à l'asile dont la demande a été rejetée, qui, après tout, n'ont aucun droit à rester dans le pays et dont le départ volontaire doit bien entendu être encouragé. Faire planer sur ces personnes la menace de l'indigence est peut-être un moyen efficace d'atteindre ce but ; mais on ne peut le considérer comme une preuve d'humanité. Organiser un départ n'est pas nécessairement si facile ; les difficultés peuvent surgir au-delà de la volonté des individus. C'est pourquoi j'espère que cette disposition sera appliquée en tenant dûment compte des conclusions de la *Court of Appeal* au sujet des dispositions à caractère identique contenues à l'article 55 de la loi de 2002.

Le délit d'entrée au Royaume-Uni sans passeport

74. La loi sur le droit d'asile et l'immigration (traitement des demandes) de 2004 crée un nouveau délit pénal qui s'applique en cas d'incapacité à fournir, sans motif valable, un document en état de validité attestant de l'identité et de la nationalité lors du premier entretien avec un agent de l'immigration.¹⁷ Cette disposition est quelque peu problématique. Il est en effet inévitable que nombre des personnes qui fuient la persécution arrivent sans papiers d'identité. D'autre part, en raison des difficultés pour entrer légalement au Royaume-Uni, de nombreuses personnes, parmi lesquelles d'authentiques demandeurs d'asile, sont amenées à rechercher l'aide de trafiquants et il est fréquent que ceux-ci confisquent les documents d'identité de leurs « clients ». Il est néanmoins vrai qu'un certain nombre d'étrangers détruisent délibérément leur passeport dans l'espoir de rendre leur expulsion plus difficile.
75. L'introduction de mesures législatives pénalisant l'absence de documents d'identité en état de validité me semble, d'une manière générale, peu souhaitable pour les raisons exposées ci-dessus, mais ma préoccupation porte ici sur un point plus particulier. Le nouveau délit prévoit plusieurs motifs d'exception tels que la destruction délibérée des documents d'identité pour des raisons indépendantes de la volonté de la personne accusée du délit ou le fait d'avoir voyagé depuis le début sans aucun document valide. Cependant, la charge de la preuve revient à l'accusé. Ces exceptions devraient plutôt constituer des aspects essentiels du délit dont il reviendrait à l'accusation de prouver l'absence. Toute autre approche aboutirait à renverser de manière injustifiée le principe de la présomption d'innocence. Comment, par exemple, une victime de trafiquants pourrait-elle prouver qu'elle a été forcée de détruire ses documents d'identité par des acteurs disparus ? Une bonne formulation du délit exigerait au contraire que l'accusation établisse la preuve de la destruction délibérée par un individu de ses documents d'identité afin de faciliter son entrée dans le pays ou d'empêcher son expulsion.

Accès des demandeurs d'asile à une représentation juridique

¹⁷ Voir article 2.

76. La question de l'accès des demandeurs d'asile à l'aide juridique, bien que déjà précédemment mentionnée, mérite d'être abordée séparément. Le gouvernement a souhaité, ce qui est compréhensible, réduire le coût de l'aide juridique qui est passé de 81,3 millions de livres en 2000-2001 à 204 millions de livres en 2002. On peut comprendre que le gouvernement souhaite réduire le financement des recours non fondés. Les praticiens, cependant, sont unanimes à critiquer les récentes réformes qui limitent l'aide juridique gratuite à 5 heures et soumettent la poursuite de cette aide en cas d'appel ou de contestation de la détention à des critères d'évaluation rigoureux. Cinq heures, cela semble en effet bien peu. En outre, l'argent consacré à l'aide juridique est de l'argent bien dépensé dans la mesure où il permet d'assurer le traitement rapide et équitable des demandes d'asile. Il facilite grandement le travail des services de l'immigration et des autorités d'appel en permettant la présentation adéquate et en temps opportun des arguments légaux. Une représentation juridique d'un bon niveau est à cet égard essentielle. Compte tenu de la diminution des garanties à toutes les étapes de la procédure de demande d'asile, il est vraiment peu souhaitable de compromettre l'équité et l'impartialité de la procédure de décision à cause d'une représentation juridique inadéquate.

Conclusion

77. Si j'ai été amené à analyser un grand nombre des réformes récentes, c'est parce que beaucoup d'entre elles présentent certains aspects préoccupants. L'introduction de mesures visant à préserver l'intégrité du système d'asile était évidemment nécessaire, étant données les pressions accrues auxquelles celui-ci a été soumis pendant la dernière décennie. Cependant, le traitement accordé aux demandeurs d'asile est révélateur du traitement accordé aux étrangers en général et aussi de l'importance qu'une société attache à son obligation de défendre les victimes de la persécution, indépendamment du lieu où elle se produit. Une société qui cesse d'être sensible à la souffrance des étrangers, simplement parce qu'ils sont étrangers, perd en effet quelque chose de très précieux. L'analyse de l'évolution récente du système d'asile du Royaume-Uni ne permet pas toujours des conclusions rassurantes à cet égard. La nécessité de répondre à des enjeux réels, en tenant compte d'inquiétudes sociales légitimes, ne doit pas se traduire par une volonté de réduire à tout prix les demandes d'asile. Il est impossible d'éviter la conclusion qu'un certain nombre des réformes récentes mettent quelque peu en danger la jouissance effective des droits de l'homme et le droit des réfugiés à une protection.

IV. SYSTEME DE JUSTICE PENALE

78. Il y a quelque chose de satisfaisant à ne pas être obligé d'inclure dans un rapport de visite un chapitre sur les insuffisances du système judiciaire du pays visité. Le malaise résultant de la surcharge de travail des tribunaux et de la lenteur excessive de la justice, si répandu dans d'autres pays, n'affecte pas le Royaume-Uni dont les tribunaux pourraient, à bien des égards, donner des leçons d'efficacité à d'autres pays d'Europe. Le système judiciaire s'apprête apparemment à traverser une phase de réforme importante, qui vise principalement à renforcer son indépendance. Il ne me semble pas

que la magistrature du Royaume-Uni ait jamais été particulièrement dépourvue de cette qualité essentielle mais la résolution de certaines anomalies bien connues n'est sans doute pas inopportune. D'autres remarques de ma part à ce propos seraient cependant déplacées. En tous cas, j'ai l'espoir, que ces réformes n'affecteront aucunement la qualité des jugements qui suscitent depuis longtemps l'admiration pour les tribunaux du Royaume-Uni.

79. J'ai évoqué plus haut avec quelle fréquence et avec quelle minutie les droits reconnus dans la Convention ont été analysés dans les décisions rendues par les tribunaux du Royaume-Uni depuis l'adoption de la loi sur les droits de l'homme. Je me contenterai donc de répéter que ceci est exemplaire. Il ne fait aucun doute que les ordres judiciaires du Royaume-Uni satisfont largement et uniformément aux normes de procédure exigées par la Convention européenne des droits de l'homme. Ils fonctionnent somme toute comme des garants extrêmement efficaces des droits de l'homme.
80. Cependant, mon attention a été attirée sur un certain nombre de questions de nature plus générale concernant le système pénal, à savoir le taux élevé de détention, les conditions de détention et le traitement des délinquants mineurs et des jeunes délinquants. L'introduction d'une série d'ordonnances civiles pour lutter contre la petite délinquance et les comportements anti-sociaux soulève aussi un certain nombre de préoccupations en matière de droits de l'homme.

Justice des mineurs

81. Afin de répondre à des inquiétudes très répandues dans le public, le gouvernement du Royaume-Uni s'est donné comme priorité la lutte contre la délinquance juvénile et le désordre. Il a engagé des efforts considérables pour réformer le système de justice des mineurs et introduit une large gamme de mesures préventives et répressives. Nombre de ces mesures se sont révélées extrêmement positives. Toutefois, il est difficile d'éviter l'impression que les auteurs de troubles mineurs se trouvent trop rapidement absorbés par le système pénal et que les jeunes délinquants sont trop facilement placés en détention alors qu'une plus grande attention à d'autres formes de supervision et des interventions ciblées précoces seraient plus efficaces pour ramener dans le droit chemin les jeunes dévoyés, réhabiliter les jeunes condamnés et réduire, par conséquent, la délinquance juvénile.
82. Il importe de noter qu'un grand nombre des réformes les plus opportunes lancées par le gouvernement ont été introduites précisément dans cette idée. En 1998, au moment de l'adoption de la loi pour la lutte contre la délinquance et le désordre (*Crime and Disorder Act*) et de la création d'une instance de contrôle, la commission judiciaire pour les jeunes (*Youth Justice Board*), l'accent a été mis sur la prise en compte globale de tous les aspects de l'indiscipline et de la délinquance juvéniles. La création d'équipes de suivi de la délinquance juvénile (*Youth Offending Teams*), composées de représentants de la police, des services de probation et de nombreux services sociaux, a permis de cibler de manière plus efficace les interventions en direction des jeunes délinquants. La prévention sous forme d'un renforcement de l'aide sociale n'a pas non plus été ignorée. J'ai été favorablement impressionné par la gamme étendue de programmes en direction des enfants défavorisés : *Sure Start*, *Connections*, le fonds pour l'enfance, les

programmes d'intégration des jeunes, « Action positive pour les jeunes », entre autres, qui, bien qu'ils en soient encore à leurs débuts, semblent répondre de manière assez efficace aux besoins d'enfants d'âges différents. Les réformes récentes ont également reconnu la nécessité de réduire le nombre de délinquants mineurs et de jeunes délinquants en détention, ce qui, m'a-t-on dit, est aussi une priorité de la commission judiciaire pour les jeunes. C'est ainsi qu'ont été introduites un certain nombre de peines de travaux d'intérêt général et, en particulier, de nouvelles ordonnances à visée spécifique (*Supervision Orders, Community Rehabilitation and Punishment Orders*). Un autre type d'ordonnance de surveillance et de contrôle semble également en préparation. Toutefois, ces mesures ne semblent guère avoir eu d'effet sur le nombre de délinquants mineurs et de jeunes délinquants en détention.

83. Ces initiatives positives ont cependant été gravement remises en cause par l'introduction d'une série d'ordonnances civiles visant à réduire les atteintes aux droits du public en ville, mais qui ont eu pour effet principal de mettre toute une catégorie de personnes, en grande partie des jeunes, à la portée du système pénal et, bien souvent, derrière les barreaux, sans que ceux-ci aient nécessairement commis un véritable délit pénal. Parmi ces ordonnances, celle qui lutte contre les comportements antisociaux (*Anti-Social Behaviour Order* ou ASBO) a bénéficié de la plus grande publicité, et a suscité les inquiétudes les plus vives en matière de droits de l'homme.
84. Le caractère bizarrement contradictoire des politiques reflète l'écart existant à un niveau plus général entre la réalité de la délinquance juvénile et la manière dont celle-ci est perçue. Les statistiques officielles sur la criminalité montrent que la délinquance des jeunes a sensiblement baissé au cours des dernières années¹⁸ mais la perception du public est différente : dans une enquête récente, en effet, 75% des personnes interrogées déclarent qu'à leur avis, la situation s'est aggravée.¹⁹ J'ai été frappé, en outre, par l'insistance des députés de tous les partis à me faire part des inquiétudes de leur électorat au sujet de la délinquance et des comportements antisociaux. Cette question est fréquemment soulevée au cours des réunions d'électeurs et tous les parlementaires avec lesquels je me suis entretenu ont souligné la nécessité de trouver un juste équilibre entre les droits individuels et les droits collectifs afin de protéger la qualité de vie de la communauté, l'implication étant, bien entendu, que les premiers ont été trop longtemps privilégiés au détriment des derniers.
85. Les droits s'accompagnent évidemment de responsabilités. Les actes de délinquance doivent, bien entendu, être strictement poursuivis et les tendances à la délinquance chez les jeunes faire l'objet de mesures de redressement. Les comportements antisociaux constituent sans aucun doute en milieu urbain une nuisance qui affecte gravement la qualité de vie des citoyens ordinaires. Toutefois, il est essentiel que les mesures adoptées pour lutter contre ces comportements soient à la fois équitables et efficaces. On peut douter que le recours excessif aux ordonnances de lutte contre les comportements antisociaux et le taux élevé de détention des jeunes permettent d'atteindre l'un ou l'autre de ces objectifs. Mon sentiment général est qu'il serait

¹⁸ Selon ces statistiques (*British Crime Survey*), le nombre de jeunes délinquants a atteint son niveau culminant en 1992 avant de diminuer de 14% entre 1995 et 2001.

¹⁹ M. Hough et J. Roberts, « Youth Crime and Youth Justice: Public Opinion in England and Wales », ICPR Research Paper n° 1, ICPR, Londres, 2003.

préférable de consacrer des efforts plus importants à expliquer les résultats positifs des réformes et à présenter un tableau exact de la délinquance juvénile au lieu de concocter de nouvelles mesures qui inspirent sans doute confiance en incitant les communautés locales à agir par elles-mêmes mais qui ne semblent ni nécessaires, ni appropriées.

Détention des mineurs et des jeunes délinquants

86. Le taux de détention des délinquants mineurs au Royaume-Uni est l'un des plus élevés d'Europe de l'Ouest. Proche de la moyenne européenne au début des années 90, le nombre de délinquants mineurs et de jeunes délinquants a augmenté de façon importante entre 1995 et 1997, mais est demeuré à peu près stable depuis. Le nombre de jeunes de 15 à 17 ans détenus (en prison) le 30 juin 1995 était de 1.675 mais atteignait 2.479 à la même date en 1997.²⁰ Le chiffre correspondant le 31 décembre 2004 était de 2.203. Une évolution semblable s'observe pour les jeunes délinquants (de 18 à 20 ans) : le 30 juin 1995, 5.872 étaient en détention ; ce chiffre est ensuite passé à 7.684 à la même date en 1997, et il atteignait 8.073 à la fin de l'année 2004.
87. Un nombre aussi élevé de délinquants mineurs et de jeunes délinquants est en soi préoccupant. La détention des jeunes délinquants et, en particulier, des mineurs doit être une mesure de dernier ressort et d'une durée aussi brève que possible.²¹ Ceci ne constitue pas un appel à l'indulgence. Il est nécessaire de sanctionner les délits et une peine de détention peut constituer la sentence la plus appropriée. Cependant, il est crucial de reconnaître la nécessité d'aider les jeunes, notamment au moyen de mesures de punition efficaces. La sanction n'est absolument pas incompatible avec l'impératif social consistant à donner, à défaut d'une meilleure expression, une nouvelle chance aux enfants même les plus perturbés. La détention, bien que parfois nécessaire, est tout à fait inadéquate de ce point de vue. On notera, en effet, qu'environ 80% des jeunes condamnés à une peine de détention sont condamnés une nouvelle fois dans les deux années suivant leur sortie de prison.
88. Le taux élevé de détention des jeunes pourrait faire croire à l'absence d'alternatives adaptées. Toutefois, comme on l'a vu plus haut, ceci n'est pas tout à fait le cas. Il existe en fait une gamme étendue d'alternatives à la détention mais les magistrats et les juges ne semblent pas avoir suffisamment confiance en ce type de sanctions. Ces derniers, en outre, sont soumis à des pressions très fortes de la part de l'opinion publique qui est généralement favorable à des peines de détention fermes. Un membre de la magistrature m'a même informé de la publication dans la presse des noms et photos de juges dont les décisions sont considérées comme laxistes par les rédacteurs de certains journaux. On pourrait, ici encore, plaider en faveur, premièrement, d'une sensibilisation du public aux réalités de la délinquance juvénile et, deuxièmement, de l'efficacité des peines de substitution, mais ceci n'épuiserait pas le problème. L'introduction de peines de

²⁰ Ces chiffres couvrent uniquement l'Angleterre et le pays de Galles.

²¹ Article 37 de la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant.

substitution est évidemment positive mais, pour jouir de la confiance des juges, ces peines doivent s'accompagner de moyens qui en assurent l'application effective. Le taux élevé de détention des jeunes semble indiquer que tel n'est pas le cas. Un investissement plus important en faveur des peines de substitution sont nécessaires pour que les ambitions en ce domaine deviennent réalité.

89. Le taux élevé d'incarcération des enfants et des jeunes délinquants a évidemment eu des effets sur les conditions de détention, dont un certain nombre d'aspects préoccupants ont été portés à mon attention. Au cours de ma visite, je n'ai pu me rendre que dans une seule prison pour délinquants mineurs et jeunes délinquants, la prison d'Hydebank Wood en Irlande du Nord. La visite prévue à l'institution pour jeunes délinquants de Feltham a dû être annulée en raison de mon emploi du temps trop chargé le dernier jour. Toutefois, j'ai pu parler à de nombreuses personnes impliquées dans le contrôle des conditions de détention au Royaume-Uni, en particulier les Inspecteurs des prisons d'Angleterre et du pays de Galles et d'Ecosse, ainsi qu'à de nombreux représentants des ONG qui étaient extrêmement bien informés.
90. Les délinquants mineurs ou jeunes ont souvent connu une enfance perturbée ou difficile. Il est donc nécessaire d'accorder une attention particulière à leurs besoins éducatifs et psychologiques si l'on veut que leur détention, à un moment critique de leur développement, contribue à leur réhabilitation et à leur réinsertion dans la société. L'ensemble de mes interlocuteurs au sein du système pénitentiaire était naturellement sensibles à cet impératif, mais il serait difficile de dire que celui-ci est entièrement satisfait. L'impression générale que j'ai recueillie au cours de ma visite est, en effet, celle d'un système de détention mettant trop fortement l'accent sur la sanction et le contrôle et pas assez sur la réhabilitation.
91. Les besoins et le traitement des délinquants mineurs (moins de 18 ans) et des jeunes délinquants (18 à 20 ans) ne sont pas les mêmes et je les examinerai donc séparément. S'agissant des enfants, j'ai été informé que leurs conditions de détention se sont quelque peu améliorées au cours des dernières années grâce au renforcement des ressources affectées aux maisons surveillées qui dépendent des autorités locales (*Local Authority Secure Children's Homes, LASCH*), aux centres de formation surveillée (*Secure Training Centres, STC*) et aux services en direction des mineurs détenus dans les institutions pénitentiaires pour jeunes délinquants (*Young Offender Institutions, YOI*).²² Malgré le caractère évidemment positif de ces améliorations, deux insuffisances graves subsistent.
92. J'ai été frappé lors de ma visite à la prison d'Hydebank Wood par l'absence apparente de soins psychologiques adéquats, et par le caractère inadapté de l'aide fournie en matière d'éducation. Les discussions que j'ai pu avoir avec d'autres acteurs semblent indiquer que ces problèmes sont apparus, dans une plus ou moins grande mesure, dans tous les centres de détention pour mineurs. On notera que la durée moyenne des activités éducatives dans les institutions pénitentiaires pour jeunes délinquants était

²² Les LASCH accueillent généralement les mineurs de 12 à 14 ans, mais aussi parfois des enfants de 14 à 16 ans considérés comme vulnérables. Les STC sont des centres créés spécifiquement pour les délinquants mineurs de 17 ans au plus. Les YOI accueillent les jeunes délinquants de 15 à 21 ans.

seulement de 7,1 heures par semaine en 2003.²³ Il semble en outre y avoir actuellement une pénurie d'enseignants qualifiés dans le système pénitentiaire. Le résultat n'est pas surprenant : entre avril 2000 et décembre 2002, 279 enfants seulement ont été admis dans l'une des composantes du brevet élémentaire (GCSE) en prison et seuls trois d'entre eux ont obtenu un *A-level* (examens finaux). Je comprends que la brièveté des périodes de détention et le taux de transfert élevé rendent difficile de suivre des cours bien structurés, mais ces chiffres montrent clairement une inquiétante incapacité à répondre aux besoins éducatifs des jeunes détenus qui risquent, lors de leur retour dans la société, de se trouver encore moins aptes à respecter ses normes qu'ils ne l'étaient avant leur condamnation. Il convient de rappeler, en outre, que tout enfant a le droit à une éducation adaptée et que l'obligation à laquelle l'État est soumis à cet égard s'accroît encore dans le cas des enfants placés sous sa garde. J'appelle donc instamment à renforcer les mesures en ce domaine.

93. L'absence de soins psychiatriques adaptés est particulièrement préoccupante. Comme indiqué plus haut, les détenus mineurs sont souvent parmi les enfants les plus vulnérables et les plus perturbés de leur groupe d'âge. Fréquemment déjà instables sur le plan psychologique avant leur condamnation, la détention les soumet évidemment à des difficultés supplémentaires. Nombre de mes interlocuteurs ont exprimé l'avis que beaucoup trop d'enfants vulnérables sont détenus dans des institutions pénitentiaires pour jeunes délinquants (YOI), alors qu'ils devraient être placés dans des maisons surveillées (LASCH) qui fournissent des soins spécialisés aux enfants (jusqu'à l'âge de 16 ans) considérés comme nécessitant une attention particulière, mais qu'il n'y a tout simplement pas de place pour eux. Si l'on en juge par la prison d'Hydebank Wood, il est clair que les institutions pénitentiaires pour jeunes délinquants sont mal équipées pour traiter les enfants vulnérables sur le plan psychologique. La direction de la prison fait certainement ce qu'elle peut, et consciencieusement, mais elle reconnaît que les moyens dont elle dispose sont tout à fait insuffisants. En dehors des visites d'un psychiatre de la santé publique, la prison n'offre que très peu de soins spécialisés. La plupart des gardiens de la prison, qui n'ont reçu très peu sinon aucune formation spécialisée, en sont réduits trop souvent, pour toute méthode de supervision, à rester assis en dehors d'une cellule aux murs nus, prêts à intervenir de façon plus ou moins vigoureuse au premier signe de tentative de suicide. Le *traitement* préventif est minimal. Il n'est guère surprenant, bien qu'extrêmement inquiétant, que dans ces conditions, 19 enfants se soient pendus dans des institutions pénitentiaires pour jeunes délinquants pendant la dernière décennie. La seule conclusion que l'on peut en tirer est que l'administration pénitentiaire ne remplit pas son devoir de vigilance à l'égard des détenus mineurs. Il ne me revient pas de dire si la solution doit être cherchée du côté d'une augmentation du nombre de places dans les maisons surveillées, dans l'amélioration des soins psychiatriques à l'intérieur des institutions pénitentiaires pour jeunes délinquants ou dans le rejet complet du recours à la détention dans le cas d'enfants instables. Cependant, il est évident que des mesures urgentes doivent être prises pour remédier à ces insuffisances structurelles.
94. Des investissements considérables ont été réalisés en faveur des centres de détention pour mineurs mais, en comparaison, les nouveaux financements affectés aux jeunes de 18 à 20 ans sont restés peu importants, en dépit de l'augmentation de 49% du nombre de

²³ Hansard, *Written Answers to Questions*, 25 mars 2004.

jeunes adultes détenus depuis 1992. En outre, il ne semble guère exister de stratégie globale à l'égard de cette partie importante de la population carcérale. Le nombre de jeunes adultes en détention se situe en permanence autour de 8.600 mais celui de nouveaux condamnés entrant en prison chaque année atteint près de 14.500, c'est-à-dire presque un tiers du nombre total de personnes entrant en prison chaque année à la suite d'une peine de détention immédiate. L'importance de ce groupe d'âge n'est pas seulement quantitative : la courbe de la délinquance atteint son point maximum autour de 18 ans et le taux de récidive des jeunes de 18 à 20 ans est de 71%.²⁴ Répondre de manière effective aux besoins de ce groupe d'âge en détention est, par conséquent, essentiel pour réduire la délinquance. Autrement dit, il est crucial que les jeunes adultes quittent la prison porteurs d'autre chose que d'un certificat avancé de délinquance.

95. De graves problèmes de surpeuplement rendent difficiles les progrès en ce domaine. En juillet 2004, 28 des 47 prisons détenant au moins 5 jeunes étaient surpeuplées et, dans 30 de ces prisons, certains détenus étaient forcés de cohabiter à deux dans des cellules individuelles. Le surpeuplement affecte évidemment les conditions de détention et l'accès à l'éducation ou à des activités significatives pour les détenus. La situation est, de plus, aggravée par la rotation fréquente des détenus ; en raison de leur nombre, les détenus sont souvent déplacés d'un établissement pénitentiaire à l'autre pour laisser la place à de nouveaux arrivants. Les transferts fréquents font qu'il est difficile pour les détenus de s'adapter à la vie en prison et perturbent gravement les programmes et activités de réhabilitation.
96. Le manque d'activités significatives pour les détenus, si importantes pour la réhabilitation des jeunes délinquants, est criant. La commission judiciaire pour les jeunes a fixé l'objectif louable de 30 heures d'activités significatives par semaine pour les détenus de 18 à 20 ans. Toutefois, seuls 6 des 47 établissements pénitentiaires où sont détenus des jeunes ont atteint cet objectif en 2003-2004 et, dans 15 de ces établissements, la moyenne ne dépassait pas 20 heures par semaine.²⁵ La conséquence en est que les détenus passent une grande partie de leur temps à l'intérieur de leur cellule ; dans 26 des 47 prisons, les jeunes délinquants passent en moyenne plus de 15 heures par jour enfermés dans leur cellule.²⁶
97. La conclusion semble être, par conséquent, qu'il y a trop de jeunes en détention, privés d'activités, dans des conditions de surpeuplement stressantes. La détention n'a pas seulement un but punitif. La réhabilitation, en particulier à cet âge charnière, doit aussi en être l'un des objectifs essentiels. Le respect manifesté par le personnel de la prison d'Hydebank Wood à l'égard des jeunes détenus, qui reflète, je suppose, l'attitude de l'administration pénitentiaire en général, ne saurait à lui seul suffire pour atteindre cet objectif. Des ressources beaucoup plus importantes que celles qui sont actuellement disponibles devront donc être affectées aux établissements pénitentiaires qui accueillent les jeunes délinquants.

²⁴ Home Office, 2003.

²⁵ Solomon, 2004; Prison Service Planning Group.

²⁶ L'Inspection des prisons recommande que les jeunes détenus passent au moins 10 heures par jour hors de leur cellule.

Le système de justice des mineurs en Ecosse

98. Le système de justice des mineurs de l'Ecosse diffère fortement de celui qui est en place dans le reste du Royaume-Uni, et il me semble donc important d'examiner son fonctionnement de manière séparée. Je remercie toutes les personnes qui ont bien voulu prendre le temps de m'expliquer ce système lors de ma visite en Ecosse et, en particulier, le Ministre de la Justice d'Ecosse pour la longue rencontre que nous avons eue un samedi après-midi.
99. Le droit pénal écossais considère comme enfants uniquement les jeunes de moins de 16 ans et ne prévoit pas de tribunaux spécialisés pour les mineurs. Il régit en fait une structure à deux niveaux avec, d'un côté, un système basé principalement sur l'aide sociale et, de l'autre, le système pénal ordinaire – et, si l'on peut dire, rien entre les deux. Ainsi, les enfants de moins de 16 ans soupçonnés d'un délit sont généralement déferés devant l'instance pour enfants (*Children's Hearings*). Les affaires particulièrement graves, cependant, peuvent être entendues par les tribunaux ordinaires. Les enfants de plus de 16 ans sont automatiquement poursuivis devant les tribunaux ordinaires pour adultes sauf lorsqu'ils sont déjà sous le contrôle de l'instance pour enfants.
100. Les *Children's Hearings* constituent essentiellement un système d'aide sociale. La majorité des affaires entendues à ce niveau (60% en 2002-2003) ne portent pas sur un délit pénal mais concernent les soins et la protection d'un enfant. Lorsqu'il traite de comportements délinquants, le système des *Children's Hearings* s'attache à établir les causes de la délinquance et impose des mesures dictées par les besoins de l'enfant. Les ordonnances qui peuvent être prises à ce niveau prévoient, bien entendu, diverses formes de restriction de liberté, notamment le placement dans un centre spécialisé, mais elles ont surtout un but de réhabilitation et non un but punitif. J'ai appris que certaines discussions sont en cours au sujet de l'efficacité du système des *Children's Hearings* comme moyen de traitement de la délinquance juvénile et qu'un processus de consultation a été lancé à ce propos. Je n'ai, bien entendu, aucune compétence spécialisée en ce domaine, et il se peut que certains aspects de ce système en place depuis plus de 30 ans aient besoin d'être réformés. Cependant, un grand nombre des informations que j'ai recueillies semblent indiquer que cette approche originale à base d'aide sociale donne de bons résultats et qu'elle mérite d'être maintenue dans ses aspects essentiels.
101. Le fait que des enfants puissent être poursuivis devant des tribunaux ordinaires pour adultes me paraît préoccupant. Les enfants de moins de 16 ans ne peuvent apparemment être poursuivis devant les tribunaux ordinaires qu'en cas de délits graves, et cela même pas de façon systématique dans la mesure où ces affaires sont portées conjointement devant le système des *Children's Hearings* et devant le procureur général (*Procurator Fiscal*), qui peut décider que la première procédure est la plus appropriée. On m'a informé que 100 à 150 enfants sont jugés devant un tribunal chaque année et que la procédure est modifiée pour tenir compte des besoins de l'enfant. Lorsque la culpabilité

de l'enfant est établie, le juge peut encore décider d'en référer aux *Children's Hearings* pour déterminer les mesures les mieux adaptées. Cette flexibilité est évidemment positive, et je suis certain qu'en général le bon sens l'emporte lors de la décision d'engager ou non des poursuites.

102. Cependant, il n'en demeure pas moins qu'un tribunal ordinaire pour adultes, même avec une procédure adaptée, n'est pas le lieu où juger un enfant. Ceci vaut particulièrement pour les quelques enfants de moins de 16 ans qui sont ainsi jugés, mais aussi pour tous les enfants de moins de 18 ans qui n'ont pas accès aux *Children's Hearings*. L'âge peu élevé de la responsabilité pénale en Ecosse (seulement 8 ans), qui est examiné en détail plus loin, est aussi un sujet de préoccupation à cet égard. C'est pourquoi j'ai appris avec intérêt la création récente à Hamilton et à Airdrie de tribunaux pilotes (*Youth Courts*) pour les délinquants de 16 à 17 ans, qui seront également aptes à juger les enfants de 15 ans dans certains cas.
103. Les tribunaux spécialisés pour mineurs permettent des auditions rapides, la mise en place de procédures appropriées, une meilleure expérience de la délinquance juvénile parmi les juges et surtout le développement de liens plus étroits entre le système judiciaire et les nombreux fournisseurs de services chargés de s'occuper des jeunes délinquants après leur condamnation. Je serais très surpris que cette expérience ne soit pas un succès. Sans vouloir inciter à détourner un plus grand nombre d'affaires concernant des délinquants de moins de 16 ans des *Children's Hearings* vers le système pénal, je pense néanmoins qu'il pourrait être envisagé de déférer devant les nouveaux tribunaux les inculpés de moins de 16 ans, ce qui représenterait une alternative aux procès devant un tribunal ordinaire.
104. L'accent mis sur la réhabilitation des délinquants mineurs et des jeunes délinquants en Ecosse se reflète dans le pourcentage peu élevé de jeunes servant des peines de détention. Contrairement à l'Angleterre et au pays de Galles, le nombre total de détenus dans les institutions pénitentiaires pour jeunes délinquants est resté en Ecosse relativement stable pendant la dernière décennie. Depuis l'an dernier, l'Ecosse ne compte qu'une institution pénitentiaire de ce type, celle de Polmont qui peut accueillir 655 personnes, c'est-à-dire à peu près le nombre moyen de jeunes détenus chaque jour en Ecosse. Le surpeuplement ne constitue donc pas un problème pressant (au moins en ce qui concerne les jeunes délinquants). Cependant, j'ai été surpris de constater que, dans la prison de Polmont, un certain nombre de détenus, qui souvent partagent une cellule, étaient obligés de vider eux-mêmes leur tinette et d'aller chercher de l'eau pour pouvoir se laver. Le Ministre de la Justice m'a informé que des projets sont en cours pour mettre un terme à cette situation dégradante ; je ne peux qu'inciter à leur mise en œuvre immédiate. Je note d'ailleurs à ce propos que ces projets s'appliquent également aux établissements pénitentiaires pour adultes où la même pratique subsiste. On m'a cependant informé qu'aucune mesure n'est encore prévue pour mettre un terme à cette pratique dans une aile de la prison de Peterhead où sont détenus les délinquants sexuels. Bien que cette omission ne soit sans doute que temporaire, j'appelle néanmoins les autorités écossaises à y remédier rapidement.

L'âge de la responsabilité pénale en Angleterre, au pays de Galles et en Ecosse

105. Le privilège accordé au système pénal sur d'autres formes d'intervention à l'égard des mineurs dévoyés se reflète d'une certaine manière dans l'âge de la responsabilité pénale au Royaume-Uni. J'ai en effet été étonné d'apprendre que l'âge de la responsabilité pénale est de 10 ans en Angleterre et au pays de Galles et de 8 ans seulement en Ecosse. Les procureurs et les juges avec lesquels je me suis entretenu m'ont cependant informé qu'il est extrêmement rare que soient engagées, dans l'une ou l'autre juridiction, des poursuites à l'encontre d'enfants de moins de 14 ans. De telles poursuites ne sont envisagées qu'en cas de délit particulièrement grave (le délit d'homicide, par exemple, et même pas dans tous les cas), et que la décision de poursuivre s'entoure d'un ensemble de garanties et ne peut être prise qu'aux échelons les plus élevés du parquet. Mon étonnement tient sans doute en grande partie à des raisons d'ordre culturel ; pourtant il m'est extrêmement difficile d'admettre qu'un enfant de 12 ou 13 ans puisse être considéré comme pénalement responsable de ses actes au même titre qu'un adulte. Je ne nie pas qu'il puisse être nécessaire de prendre des mesures très rigoureuses, à la fois pour punir un acte et pour tenter de remédier à ce qui a bien pu y conduire. De là à considérer, cependant, qu'un enfant de 12 ans puisse mesurer, avec la pleine conscience d'un adulte, la nature et les conséquences de ses actes, il n'est pas possible, à mon avis, de franchir ce pas.
106. On notera que la Convention européenne des droits de l'homme ne définit aucune limite d'âge à partir de laquelle présumer une capacité suffisante de l'enfant à former une intention délictueuse pour que celui-ci puisse être pénalement responsable de ses actes. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que l'attribution d'une responsabilité pénale à un enfant de dix ans seulement n'est pas, en tant que telle, incompatible avec l'article 3 de la CEDH (sur les traitements inhumains ou dégradants).²⁷ Toutefois, la nature de la procédure pénale résultant d'une telle attribution de responsabilité constitue un facteur important pour déterminer si le seuil énoncé à l'article 3 a été franchi. En Angleterre et au pays de Galles, les délits commis par des mineurs sont généralement poursuivis devant les *Youth Courts* mais peuvent, dans les cas particulièrement graves, être poursuivis devant une *Crown Court* ordinaire. Pour autant que les besoins psychologiques de l'enfant et ses capacités intellectuelles soient suffisamment pris en compte au cours du procès, la procédure des *Crown Courts* n'est pas nécessairement contraire à l'article 3 ou à l'article 6 (sur le droit à un procès équitable) de la CEDH.
107. Bien que la CEDH ne semble pas exiger une modification de l'âge de la responsabilité pénale au Royaume-Uni, je recommande néanmoins, pour les raisons indiquées ci-dessus, d'examiner la possibilité de relever cet âge, conformément aux normes qui prévalent dans l'ensemble de l'Europe.

²⁷ *T. c. Royaume-Uni et V. c. Royaume-Uni.*

Les ordonnances de lutte contre les comportements antisociaux

108. Au cours des dernières années, pour lutter contre la petite délinquance et les atteintes aux droits du public en général, le gouvernement a introduit toute une gamme d'ordonnances civiles qui imposent des restrictions à un individu ou lui interdisent certains comportements. Il s'agit en particulier d'ordonnance de dispersion, d'ordonnances de responsabilité parentale ou d'ordonnances de lutte contre les comportements antisociaux (*Anti-Social Behaviour Orders* ou ASBO). Un certain nombre de préoccupations se sont exprimées à propos de ces différents types d'ordonnances, mais je m'attarderai ici sur l'ASBO qui me semble particulièrement problématique.
109. Une demande d'ASBO peut être déposée auprès d'un magistrat par la police, les autorités locales, les offices du logement ou les organismes de logement social, soit sur leur propre initiative, soit à la requête de membres de la communauté locale. Le magistrat, s'il considère, sur la base de la plus forte probabilité, qu'un individu se livre à un « comportement entraînant ou susceptible d'entraîner des vexations, une inquiétude ou une gêne grave pour une ou plusieurs personnes n'appartenant pas au foyer de l'auteur »²⁸, peut décider d'interdire le comportement en question ou d'interdire à l'individu de se rendre dans une zone géographique définie. La facilité avec laquelle il est possible d'obtenir ce type d'ordonnance, la gamme étendue des comportements qui peuvent ainsi être interdits, la publicité qui entoure leur adoption et les conséquences graves qui peuvent en résulter en cas d'infraction sont autant d'aspects qui engendrent des inquiétudes.
110. Les ordonnances civiles qui visent à protéger une personne ou un groupe particulier de personnes de tel ou tel comportement bien défini de la part d'une autre personne existent depuis déjà un certain temps. Les ordonnances imposant certaines restrictions, comme celles qui interdisent à un individu d'en approcher un autre, ont pour but de protéger les victimes de la violence domestique. Moins graves et plus proches, me semble-t-il, des ASBO par leur objectif sont les injonctions civiles qui, dans la plupart des pays, peuvent être obtenues en cas de troubles du voisinage tels que nuisances sonores ou vexations, par exemple. L'aspect le plus frappant, cependant, de la multiplication des ordonnances civiles au Royaume-Uni est que celles-ci sont conçues non pas uniquement pour protéger un individu mais aussi une communauté entière. La conséquence en est évidemment qu'un nombre très important et parfois excessif de comportements tombent sous le coup de ces ordonnances, la définition de ce qui constitue un comportement antisocial étant en définitive subjective et pouvant varier selon les communautés ou les groupes d'individus. Cela rend également difficile la définition des termes de l'ordonnance d'une manière qui n'en rende pas l'infraction inévitable. Ce point est particulièrement important dans la mesure où une telle infraction constitue un délit pénal dont les conséquences peuvent être graves. A première vue, ces ordonnances semblent même fonctionner comme des codes pénaux taillés sur mesure, sous l'effet desquels certains comportements non pénaux le deviennent pour tel ou tel individu qui encourt la colère d'une communauté.

²⁸ Lignes directrices du Home Office sur l'application des ASBO.

111. J'ai été surpris par l'enthousiasme des membres de l'exécutif et du corps législatif avec lesquels je me suis entretenu pour l'extension de ces ordonnances civiles à une gamme étendue de comportements qui, pour être la cause de désagréments bien réels, ne sont pas nécessairement des comportements délinquants. Je ne discute pas le fait que la petite délinquance et les comportements antisociaux représentent une grave nuisance pour les citoyens, que renforce en général un sentiment d'impuissance. L'Etat, bien entendu, a l'obligation de protéger la société des comportements malfaisants des voyous ou des vandales. Toutefois, je m'interroge sur l'opportunité de laisser les résidents locaux régler eux-mêmes ces problèmes. Cet aspect, cependant, semble constituer le principal argument de vente des ASBO aux yeux du pouvoir exécutif. On peut donc se demander si ces ordonnances n'ont pas surtout pour objectif de convaincre le public que des mesures sont prises pour lutter contre les comportements antisociaux – et, ce qui est encore mieux, par les résidents locaux eux-mêmes – plutôt que de viser à une véritable prévention. Je ne cherche pas à suggérer que les ASBO soient nécessairement critiquables. Des ordonnances bien conçues interdisant des vexations graves et clairement établies et s'accompagnant d'une assistance et d'un contrôle appropriés peuvent être utiles pour assurer la protection des citoyens à l'égard de comportements qui affectent gravement leur qualité de vie mais qui tombent en dehors du champ effectif des poursuites pénales. De nombreux ASBO, cependant, ne semblent pas répondre à de tels critères.
112. Plusieurs cas de recours abusif à des ASBO ont déjà été exposés dans la presse comme, par exemple, l'imposition d'une ordonnance à une personne de 87 ans en raison de sarcasmes jugés trop fréquents ou à une jeune fille sourde de 17 ans à qui il était reproché de cracher par terre. De tels comportements, ou encore le fait de s'enivrer en public ou de traîner en faisant du bruit aux coins des rues, sont sans doute désagréables, mais il n'est pas certain qu'ils doivent être placés au niveau d'un délit pénal à retardement. Le fait qu'ils fassent régulièrement l'objet d'ordonnances de lutte contre les comportements antisociaux s'explique d'abord par la facilité avec laquelle il est possible d'obtenir de telles ordonnances et, ensuite, par les encouragements politiques excessifs que les autorités locales ont reçus de Westminster, en particulier au cours des 18 derniers mois.
113. A ce propos, on ne peut qu'avoir l'impression que les ASBO sont présentés comme un remède miracle aux nuisances urbaines. La police, les autorités locales et d'autres acteurs sont ainsi soumis à de très fortes pressions les incitant à demander des ASBO, à la fois de la part du gouvernement central et de la part des membres de la communauté locale incommodés par les nuisances. Des pressions s'exercent aussi sur les magistrats pour qu'ils prennent ces ordonnances. En 1999-2000, 200 ASBO ont été décidées ; en 2004, leur nombre s'élevait à 2.600 pour les neuf premiers mois de l'année. Il est à espérer que cette manie des ordonnances finisse par se calmer et que l'utilisation des ASBO se limite éventuellement à certains cas appropriés et graves dans lesquels aucun autre mode d'intervention ne semble devoir réussir. Pour que cela se produise, cependant, la mise en place de lignes directrices responsables et le retour à un discours plus réaliste seront nécessaires.

114. L'effort de promotion des ASBO a consisté en partie à les rendre aussi faciles que possible à obtenir et accessibles au plus grand nombre possible d'acteurs. J'ai appris que l'on envisage actuellement de permettre à un individu, ou groupe d'individus, de requérir directement une ordonnance de ce type. De telles dispositions doivent être vivement découragées ; les pressions que subissent les magistrats pour accorder ces ordonnances sont en effet déjà très importantes. Une certaine forme d'évaluation des demandes d'ASBO par une autorité responsable me semble donc devoir constituer une garantie minimale contre tout emploi abusif.
115. La facilité avec laquelle les ASBO peuvent être obtenus ressort clairement du fait que sur les 3.069 demandes d'ASBO déposées entre le 1^{er} avril 1999 et le 30 juin 2004, seules 42 ont été rejetées par les tribunaux²⁹. En dépit du fait qu'elle est une institution civile, la Chambre des Lords a confirmé que le niveau de preuves exigé pour la détermination d'un comportement anti-social relève du niveau pénal, ce qui veut dire que le comportement répréhensible doit être établi sur la base de la plus forte probabilité. Cependant, le même jugement stipule que la procédure se déroulant au niveau civil, les preuves par oui-dire sont recevables. Je trouve, pour ma part, l'association de charges pénales et de preuves exigibles en droit civil plutôt difficile à concilier ; les preuves par oui-dire et le témoignage des officiers de police ou des « témoins professionnels » ne me semble pas être en mesure d'apporter la preuve, au-delà de tout doute raisonnable, d'un comportement répréhensible. Le fait que ce type de preuves soit déclaré admissible est justifié par les témoins craignant de témoigner d'un comportement anti-social dont ils ont pu être la victime par peur de représailles futures – suggérant ainsi que l'activité qui provoque un harcèlement actuel et grave doit être visée. Il est donc regrettable que les procédures d'ASBO soient établies de telle manière à permettre qu'un large éventail de comportements qui sont seulement désapprouvés (même par une très petite minorité de personnes) soit inclus dans les ASBO. Mon attention a été attirée sur les Directives du ministre de l'Intérieur expliquant le type de preuves requises et les comportements qui tombent sous le coup de la loi. Il me semble qu'elles encouragent bien trop le recours à des témoins professionnels et à des preuves par oui-dire et qu'elle échoue à mettre en évidence l'importance de la nuisance visée.
116. Les véritables conditions de preuve requises et un contrôle sensible de ce qui constitue actuellement un comportement anti-social sont essentielles, étant donné qu'une seule infraction suffit pour qu'une personne visée par une ordonnance ASBO tombe sous le coup de la justice pénale. L'ASBO brouille les limites entre système civil et système pénal ; un grand soin, par conséquent, doit être accordé à assurer le respect du droit à un procès équitable et du droit à la liberté. Les infractions à ces ordonnances sont passibles d'une peine d'emprisonnement de 5 ans maximum, une sanction extrêmement lourde pour un comportement qui ne relève pas directement du droit pénal. Il convient de noter, en outre, que 42% des ordonnances ASBO prises par un tribunal jusqu'en décembre 2003 ont fait l'objet d'une infraction et que dans 55% des cas, ces infractions ont été punies d'une peine de détention. Il est presque certain, à mon avis, que l'imposition d'une peine de détention pour sanctionner le non-respect d'une ordonnance formulée de façon à rendre cette infraction quasiment inévitable (comme dans le cas de l'interdiction de pénétrer dans une zone spécifiée proche du lieu d'habitation de la

²⁹ Ces chiffres du Home Office portent uniquement sur l'Angleterre et le Pays de Galles.

personne concernée), et qui a été décidée sur la base de preuves par oui-dire, en relation avec un comportement qui n'est pas de nature pénale, constitue une violation de l'article 5 de la CEDH. Il semble que de tels cas se produisent et, dans la mesure où ils le font, le fonctionnement des ordonnances ASBO demande à être revu.

117. L'application d'ordonnances ASBO à des enfants est particulièrement inquiétante. Ces ordonnances peuvent être notifiées à des enfants âgés de 10 ans seulement en Angleterre et au pays de Galles et de 12 ans en Ecosse. Une chose est d'intervenir à l'égard de comportements gravement perturbateurs et qui se répètent, auquel cas le recours à une ordonnance ASBO peut parfois être indiqué ; un autre chose est d'imposer une telle ordonnance à des jeunes considérés comme généralement sources de nuisances. Il y a une différence énorme entre la gêne et le harcèlement. Ce n'est pas parce qu'un enfant est cause de désagréments qu'il doit être amené au seuil du système pénal. Pourtant, de nombreux cas d'ordonnances abusives et punitives m'ont, ici aussi, été rapportés.
118. Le recours abusif aux ordonnances ASBO risque plus d'exacerber les comportements antisociaux et la délinquance parmi les jeunes que de remplir effectivement un rôle de prévention et ceci pour deux raisons. Premièrement, le non-respect de ces ordonnances aboutit à la détention d'un grand nombre d'enfants : 46% des jeunes inculpés d'infraction à une ordonnance ont été condamnés à une peine de détention immédiate, alors que seuls 17% ont été condamnés à la prison pour violations, aucune autre charge n'étant retenue. Le président de la commission judiciaire pour les jeunes a reconnu que l'augmentation du nombre de jeunes délinquants en détention en 2004 était principalement due à des infractions aux ordonnances de lutte contre les comportements antisociaux. Etant donné le taux élevé de récidive parmi les délinquants juvéniles condamnés à une peine de détention, on peut se demander si la détention de mineurs pour des comportements qui ne sont pas couverts par le droit pénal ne risque pas de conduire ces jeunes à commettre des délits plus graves à leur sortie de prison. Il convient de rappeler, en tous cas, que la détention d'enfants doit être une mesure de dernier ressort ; la détention d'enfants pour des actes qui, en tant que tels, ne relèvent pas du droit pénal, est difficilement conciliable avec ce principe. J'ai été heureux d'apprendre qu'en Ecosse, les enfants de moins de 16 ans ne peuvent être détenus pour infraction à une ordonnance ASBO et j'incite fortement les autorités à étendre cette règle au reste du Royaume-Uni.
119. Deuxièmement, les ordonnances ASBO risquent d'isoler et de stigmatiser certains enfants, en renforçant ainsi chez eux les comportements déviants. Le premier de ces effets est peut-être involontaire ou, tout au moins, inévitable, mais le second semble dans les faits expressément encouragé. J'ai été particulièrement frappé par la forte publicité qui entoure l'attribution de ces ordonnances et conformément aux directives du ministère de l'Intérieur.³⁰ Ces directives invitent les autorités locales à prendre diverses mesures pour informer les résidents locaux de l'adoption d'une ordonnance ASBO à l'égard d'un membre de la communauté et notamment la distribution de tracts portant la photo de la personne en question. Tout en reconnaissant « *la nécessité de tenir compte des effets de la publicité sur un jeune au moment du choix des modalités d'information du public au sujet de l'ordonnance* », ces directives déclarent que « *d'une*

³⁰ Voir la campagne « Together » lancée par le Home Office: « Anti-Social Behaviour Orders: the use of leaflets ».

manière générale, l'approche en matière de publicité [s'agissant des enfants] doit être la même que pour les adultes ». Appelé à se prononcer sur la publicité des ASBO à la demande du conseil du comté de Brent, un tribunal a considéré, dans une décision récente, qu'une large information des résidents locaux est essentielle au système des ASBO et ne constitue pas, de manière générale, une violation du respect de la vie privée et de la vie de famille garanti à l'article 8 de la CEDH. Je ne peux m'empêcher d'éprouver une certaine inquiétude devant ce transfert des fonctions de contrôle aux résidents locaux.

120. Ce point, cependant, n'est pas celui qui me préoccupe le plus. Je suis prêt à concéder que l'exécution d'une ordonnance ASBO doit être rendue publique, puisqu'il s'agit là de l'un des effets recherchés, et que, par conséquent, les restrictions en matière de publicité s'appliquant aux condamnations pénales des mineurs n'ont pas à être respectées aussi strictement dans ce cas. Toutefois, il me semble tout à fait disproportionné d'informer systématiquement les membres de la communauté qui n'ont pas eu connaissance du comportement répréhensible à l'origine de l'ordonnance ou qui n'en ont pas été affectés. Ceci, à mon avis, ne les regarde pas, et ils n'ont aucunement besoin d'en être informés. Ils doivent avoir la possibilité, s'ils le souhaitent, de connaître la liste des ASBO adoptées localement et ceci peut même leur être facilité, mais la publication systématique des ASBO, notamment par la distribution de dépliants portant la photo et l'adresse des enfants concernés risque de transformer ces derniers de simples auteurs de troubles en parias. Les effets de cette publicité sur les familles ne peuvent non plus être ignorés. Désigner ainsi nommément des individus à la vindicte populaire va, à mon avis, non seulement à l'encontre du but recherché mais constitue aussi une violation de l'article 8 de la CEDH. La publicité n'entraîne pas nécessairement une violation des droits garantis par la Convention mais elle risque de le faire dans certains cas et c'est là que se situe le problème. L'adoption de directives plus strictes et une plus grande retenue en ce domaine permettraient de réduire ce risque et constituent, par conséquent, une nécessité urgente.

Conditions de détention

121. Lors de mon séjour au Royaume-Uni, j'ai visité trois prisons : la prison d'Hydebank Wood, où sont détenus de jeunes délinquants et qui comporte une nouvelle section pour les femmes, la prison d'Edinburgh et la prison de Belmarsh. Dans chacune de ces prisons, j'ai été favorablement impressionné par le professionnalisme des membres du personnel que j'ai rencontrés et par les bonnes relations qui semblaient prévaloir entre eux et les détenus. Si l'on excepte les quelques ailes de prison en Ecosse où les détenus sont encore obligés de vider eux-mêmes leur tinette et d'aller chercher de l'eau pour pouvoir se laver et les tensions évidemment liées au surpeuplement, qui affecte tous les établissements pénitentiaires, les conditions matérielles dans les prisons du Royaume-Uni semblent assez bonnes. Mes visites et les discussions que j'ai pu avoir avec les directeurs des établissements pénitentiaires, les inspecteurs des prisons et les ONG m'ont permis, cependant, de mieux apprécier les défis qui subsistent. Je citerai à ce propos l'Inspecteur des prisons pour l'Angleterre et le pays de Galles qui a résumé les problèmes de la population carcérale en Grande-Bretagne avec ces mots : « trop nombreux, trop vulnérables ».

Surpeuplement

122. Le surpeuplement semble être le problème le plus important. Au cours des dix dernières années, le nombre de détenus a fortement augmenté mais cette augmentation ne s'est pas accompagnée d'un développement des capacités de détention. La population carcérale de l'Angleterre et du pays de Galles s'élevait en moyenne à 48.631 en 1994. Le 28 janvier 2005, ce chiffre atteignait 74.103. Pendant cette période, malgré la construction de dix nouvelles prisons (pour un coût total de 2 milliards de livres), 17.000 places nouvelles seulement ont été créées. Par conséquent, au 28 janvier 2005, la population de 73 prisons sur 144 dépassait les capacités normales et, dans 35 prisons, le dépassement des capacités était supérieur à 20%. Les prisons pour adultes d'Ecosse souffrent d'un taux de surpeuplement comparable.
123. Il n'est pas inutile de noter qu'avec l'augmentation de 50% de la population carcérale au cours de la dernière décennie, le Royaume-Uni a maintenant le taux de détention le plus élevé d'Europe de l'Ouest (140 pour 100.000 environ contre 93 en France et 98 en Allemagne, par exemple). Cette forte augmentation semble être due à la fois à un allongement des peines de détention et à un recours plus fréquent à ce type de peines.³¹ Les tribunaux du Royaume-Uni n'ont pas eu au cours de cette période à traiter un nombre plus élevé de délits, et les délits graves n'ont pas non plus augmenté, ce qui aurait pu autrement expliquer cette évolution.³²
124. Outre les conditions d'entassement qui en résultent inévitablement³³, un tel niveau de surpeuplement affecte tous les aspects des régimes de détention. L'accès aux activités les plus importantes, les visites, les douches, les appels téléphoniques et d'autres activités sont systématiquement réduits. Le temps moyen passé à l'intérieur des cellules augmente. La gestion des prisons dans de telles conditions devient plus difficile pour le personnel, de même que le maintien de la sécurité au fur et à mesure qu'augmente le niveau de stress des détenus. Bref, les conditions de détention dans certaines des prisons les plus surpeuplées du Royaume-Uni ne peuvent être considérées comme conformes aux normes internationales.
125. Deux solutions peuvent être envisagées : la réduction du nombre de détenus ou l'augmentation des capacités du secteur pénitentiaire et des ressources disponibles pour en assurer la gestion. La première de ces solutions me semble préférable : les alternatives à la détention sont à la fois moins coûteuses et aussi efficaces pour prévenir la récidive. La deuxième, cependant, permettrait aussi de répondre aux préoccupations en matière de droits de l'homme liées au surpeuplement des prisons britanniques. Quelle que soit la solution retenue, le problème du surpeuplement exige l'adoption de mesures urgentes.

³¹ Le nombre de détenus servant des peines de quatre ans ou plus, qui était de 14.622 en 1994, atteignait 28.360 le 19 novembre de l'an dernier, soit une augmentation de 92%. Les délinquants reconnus coupables en première instance risquent trois fois plus d'être condamnés à une peine de détention qu'il y a dix ans ; deux fois plus s'ils sont reconnus coupables par une Crown Court.

³² 1,2 million de condamnations ont été prononcées en 1991 et 1,1 million en 2001. Le nombre de condamnations pour voies de fait, délit sexuel et cambriolage a diminué mais les condamnations liées aux drogues ont nettement augmenté pendant cette période (source : statistiques pénales de l'Angleterre et du pays de Galles, 1991 et 2001).

³³ En mai 2004, 17.000 prisonniers étaient détenus à deux dans des cellules conçues pour une personne (Prison Reform Trust).

Risques de suicide et soins psychiatriques

126. J'ai abordé plus haut la question du manque de soins psychiatriques et du taux de suicide élevé parmi les mineurs placés en détention. Des problèmes semblables existent parmi les détenus adultes et, en particulier, chez les femmes. J'ai pu observer ce problème de près lors de la visite que j'ai effectuée dans la section des femmes de la prison d'Hydebank Wood à Belfast. Au grand chagrin du directeur de cette prison, la section des femmes abrite dans une aile spéciale un certain nombre de détenues qui se trouvent dans un état psychologique extrêmement grave – une ou deux, a-t-il reconnu, tentent de se suicider chaque semaine – et qui n'ont aucune chance de réintégrer le régime de détention normal. L'aile en question contient un certain nombre de cellules aux murs entièrement nus et sans mobilier dans lesquelles les détenues jugées psychologiquement instables sont enfermées revêtues d'une combinaison impossible à déchirer (il s'agit d'une espèce de toile de jute très résistante), sans aucun sous-vêtement ou autre tissu susceptible d'être utilisé pour se pendre, et une salle commune dans laquelle elles sont admises lorsque le risque de suicide est considéré comme faible. Ce service dispose d'une infirmière à plein temps et un psychiatre de la santé publique visite régulièrement la prison. Pour le reste, le personnel ordinaire de la prison, dont le dévouement dans ces conditions extrêmement difficiles est admirable, doit faire de son mieux. Il est évident que les femmes détenues n'ont aucunement la possibilité de recevoir un traitement adapté ; il est d'ailleurs probable que leurs conditions de détention ne font qu'aggraver la fragilité de leur état. Cette situation soulève deux problèmes : le premier est l'absence manifeste de soins psychologiques adaptés pour les détenues dont on sait qu'elles présentent un risque de suicide ; le second est le fait que certaines de ces femmes, qui sont dans un état d'instabilité psychologique permanent et qui ont fait des tentatives répétées de suicide, ne devraient pas être détenues dans une prison ordinaire.
127. Les conditions que j'ai observées dans la prison d'Hydebank Wood semblent représentatives de la situation qui prévaut dans l'ensemble des établissements pénitentiaires pour femmes. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : en 6 ans, de 1992 à 1998, 10 femmes se sont suicidées dans les prisons d'Angleterre et du pays de Galles ; entre 1999 et 2004, ce chiffre est passé à 53.
128. Le nombre de femmes détenues a augmenté d'une moyenne de 1.800 il y a dix ans à environ 4.500 aujourd'hui. Il est évident que la population carcérale comprend un nombre très important de femmes pour qui la détention dans une prison ordinaire est tout à fait inadaptée ; selon une enquête de l'Office national de la statistique, 40% des femmes détenues ont reçu une aide ou un traitement pour des problèmes émotionnels ou psychologiques dans les 12 mois précédant leur entrée en prison et 15% d'entre elles ont effectué un séjour dans un hôpital psychiatrique. Cette enquête indique également que 37% des détenues condamnées ont fait une tentative de suicide avant leur incarcération.
129. La détention de femmes gravement perturbées dans des prisons ordinaires, sans soins psychiatriques adéquats, constitue clairement une violation de l'article 3 de la CEDH interdisant les traitements inhumains ou dégradants. Il semble que l'un des problèmes

soit le manque de places dans les établissements de sécurité gérés par l'administration de la santé publique, où un grand nombre de ces femmes devraient être placées. L'investissement en ce domaine doit donc être renforcé de toute urgence. Il est nécessaire aussi d'améliorer de toute urgence le traitement et la supervision des détenus vulnérables, hommes et femmes, dans les établissements pénitentiaires ordinaires.

Visites familiales et respect de l'intimité des visites

130. Les visites familiales sont essentielles au bien-être des prisonniers et constituent un aspect important de tout régime de détention. Leur effet positif sur les détenus facilite la gestion des prisons, tandis que le maintien de liens significatifs avec le monde extérieur favorise grandement la réinsertion des détenus après leur libération. Les conjoints et les enfants de détenus ont aussi un droit particulier au maintien des liens familiaux. Pour toutes ces raisons, l'administration pénitentiaire doit prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre aux détenus de recevoir des visites régulières dans les meilleures conditions possibles.
131. Cela étant, j'ai été frappé par le fait que, dans les prisons britanniques, aucune mesure n'est prise pour respecter l'intimité des visites. Les rencontres ont lieu dans des pièces généralement remplies d'autres détenus recevant une visite et sous la supervision du personnel de la prison. De plus, chaque fois que j'ai soulevé cette question, j'ai eu l'impression très nette d'avoir abordé un sujet tabou, comme s'il était simplement impossible d'envisager qu'un(e) détenu(e) puisse passer une heure en privé avec sa ou son partenaire, avec toutes les conséquences qui peuvent en résulter. Il me semble que les avantages d'une telle intimité dépassent la gêne éventuelle que celle-ci pourrait entraîner. De telles visites favoriseraient le maintien de relations déjà soumises à de fortes tensions, avec les effets positifs qui peuvent en résulter du point de vue de la réinsertion, et contribueraient à apaiser les prisonniers, facilitant ainsi la gestion de la population carcérale. Elles seraient aussi favorables au maintien de liens avec les enfants pour qui les rencontres dans une pièce remplie de monde et l'impossibilité de passer un moment d'intimité avec leur parent sont particulièrement pénibles.
132. De telles dispositions pour les visites de détenus existent déjà dans d'autres pays d'Europe. Dans mon pays, par exemple, les détenus à qui est refusé toute permission de sortie ont la possibilité de recevoir chaque mois une visite en privé de trois heures au plus dans une pièce séparée où ils ne peuvent être ni vus, ni entendus du personnel. Des dispositions semblables existent dans certains pays scandinaves et dans la Fédération de Russie. J'ignore s'il est possible de montrer qu'un droit fondamental est ici en cause, mais je suis convaincu que le bon sens et les sentiments d'humanité plaident en faveur du respect de l'intimité des visites et j'encourage donc vivement le Royaume-Uni à prendre des mesures à cette fin.

V. DISCRIMINATION ET RELATIONS ENTRE LES GROUPES ETHNIQUES

133. Comme la plupart des pays d'Europe de l'Ouest, le Royaume-Uni a vu augmenter fortement au cours des 40 dernières années le nombre de ses habitants appartenant à des minorités ethniques en raison de l'immigration, principalement en provenance de ses anciennes colonies. Ces minorités représentent actuellement environ 4,5 millions de personnes, soit 7,6 pour cent de l'ensemble de la population. Les Indiens constituent la minorité la plus importante, suivis par les Pakistanais, les personnes originaires des Caraïbes et les Africains.
134. Des chiffres aussi importants amènent évidemment de nouveaux défis, mais l'on peut dire, je pense, que le Royaume-Uni offre, d'une manière générale, un environnement accueillant aux nouveaux arrivants. Le racisme déclaré et les actes de violence à motivation raciale y existent bien entendu mais ils ne sont pas aussi fréquents que dans d'autres pays que j'ai eu l'occasion de visiter. Cependant, comme d'autres pays, le Royaume-Uni rencontre des difficultés dans l'intégration des communautés de migrants, et a encore un certain chemin à parcourir avant de parvenir à l'égalité des chances et à une réelle égalité de traitement. J'ai néanmoins été favorablement impressionné par la détermination du gouvernement à atteindre ces objectifs. Celle-ci se manifeste particulièrement dans les efforts sérieux qui ont été mis en œuvre pour éliminer toute discrimination raciale, directe ou indirecte, dans la prestation des services publics, notamment avec la loi d'amendement sur les relations entre les groupes ethniques (*Race Relations (Amendment) Act*) adoptée en 2000, qui soumet toutes les autorités publiques à des obligations positives à cette fin.
135. Cette impression généralement favorable est quelque peu contrastée par l'expression de plus en plus fréquente dans les médias, mais aussi de la part d'hommes politiques, de points de vue hostiles aux immigrés (à distinguer des points de vue hostiles à l'immigration). Les événements du 11 septembre ont contribué à renforcer l'incertitude quant aux types de discours publiquement admissibles et les nombreux représentants de la communauté musulmane avec lesquels je me suis entretenu ont unanimement exprimé leur inquiétude face à la montée de l'islamophobie. Il est à mettre au crédit du gouvernement que celui-ci est en général demeuré prudent dans ses déclarations, en faisant preuve d'ouverture à l'endroit des immigrés et en cherchant à répondre activement aux préoccupations de la communauté islamique. Toutefois, un certain nombre de mesures récentes, en particulier celles qui ont été introduites dans le cadre de la lutte anti-terroriste ou à propos du droit d'asile, semblent aller à l'encontre de cette approche positive en mettant les personnes appartenant aux minorités ethniques dans une position de plus en plus vulnérable, ce qui a pour effet d'amoinrir la confiance de communautés entières dans une société fondée sur la valeur égale de chacun et sur l'égalité des droits entre les individus.
136. Les préoccupations soulevées par la modification récente de la législation sur le droit d'asile et de la législation anti-terrorisme ont été abordées plus haut dans ce rapport, et je n'évoquerai donc ici que quelques questions touchant à la lutte contre la discrimination et qui me semblent mériter une attention particulière.

La discrimination dans le système pénal

137. Lors de mes entretiens avec les ONG, les représentants des minorités ethniques et le Commissaire pour l'égalité entre les groupes ethniques, mon attention a été attirée de manière répétée sur la discrimination latente au sein du système pénal. La principale cause d'inquiétude à ce propos est le fait que les pouvoirs discrétionnaires semblent être appliqués de manière discriminatoire. Les personnes appartenant aux minorités ethniques sont contrôlées et fouillées par la police beaucoup plus fréquemment que les autres ; elles sont aussi plus fréquemment poursuivies et maintenues en détention et se voient plus fréquemment imposer des peines de détention au lieu de travaux d'intérêt général.
138. S'agissant des forces de police, il semble que des efforts concertés aient été mis en œuvre pour lutter contre le racisme institutionnel à la suite des conclusions d'une enquête détaillée sur les manquements de la police lors du meurtre d'un jeune noir en 1993.³⁴ Bien que du chemin reste à faire, on reconnaît généralement que l'introduction progressive de réformes a permis certaines améliorations. En ce qui concerne les pouvoirs de contrôle et de fouille, les recommandations de l'enquête en vue d'un enregistrement systématique par la police de toutes ses interventions publiques ont été mises en œuvre en juillet 2004 dans le nouveau code établi conformément à la loi sur la police et les preuves pénales (*Police and Criminal Evidence Act*). Un groupe spécialisé (*Stop and Search Action Team*) chargé de contrôler l'utilisation de ces pouvoirs a aussi été créé.
139. L'attention publique très importante dont a bénéficié une affaire particulièrement révélatrice a constitué l'aiguillon externe qui a permis de réformer le fonctionnement des forces de police du Royaume-Uni. La question d'une éventuelle partialité de la magistrature n'a pas reçu la même attention, bien qu'elle le mérite en raison de sa gravité. En 2002-2003, par exemple, 10% des décisions de garde à vue concernant des nationaux ou des résidents noirs de 18 à 20 ans ont abouti à une détention préventive, contre 6% pour les jeunes blancs. S'agissant des condamnations, la proportion de décisions aboutissant à une peine de détention est respectivement de 8% et 4% pour le même groupe d'âge.³⁵ On m'a informé que divers secteurs de la magistrature ont conscience de ces disparités et ont engagé par eux-mêmes un processus de réflexion à ce sujet. Le ministère de l'Intérieur a également créé une unité spéciale pour examiner les cas éventuels de discrimination dans l'ensemble du système pénal. Ces développements sont évidemment positifs. Toutefois, à ma connaissance, il n'a pas été encore formulé de conclusions de fond et aucune mesure non plus n'a été prise pour répondre aux inquiétudes en ce domaine. Une plus grande priorité, me semble-t-il, devrait donc être accordée pour résoudre les problèmes éventuels de partialité dans la magistrature.

³⁴ Stephen Lawrence Inquiry, février 1999.

³⁵ Analyse des données du YJB, Audit Commission.

La législation anti-discrimination

140. Nombre de mes interlocuteurs se sont plaints de la complexité de la législation anti-discrimination et de la diversité des normes de protection applicables en matière de discrimination selon que celle-ci est fondée sur l'âge, la race, la religion, le sexe, le handicap ou les préférences sexuelles. On compte actuellement 30 lois, 38 instruments légaux, 11 codes de pratique et 12 directives et recommandations de l'UE applicables dans le domaine de la discrimination, ce qui rend évidemment difficile pour les employeurs et les fournisseurs de services de se faire une idée bien claire de leurs responsabilités en la matière.
141. Cette confusion juridique reflète évidemment le fait que les normes ont évolué à des rythmes différents selon les différents types de discrimination. Chaque fois qu'a été abordé un nouveau domaine de discrimination, un niveau supérieur de protection a été introduit, mais souvent uniquement dans le domaine en question, laissant les autres formes de discrimination de côté, dans l'attente de leur traitement. La conséquence de ce saute-mouton juridique est que certains termes fondamentaux ont été définis de manière différente, que des remèdes différents sont prévus pour différentes formes de discrimination et que des obligations différentes sont imposées aux autorités publiques en ce domaine. De nombreux arguments plaident évidemment en faveur d'une législation unique et unifiée sur l'égalité de traitement, qui serait plus facile à appliquer, supprimerait les incohérences et offrirait une protection identique dans tous les cas. Selon mes informations, cette idée est aujourd'hui sérieusement envisagée et j'incite donc les autorités britanniques à poursuivre leurs efforts en ce sens.
142. Il serait évidemment préférable de résoudre les incohérences juridiques actuelles au moyen d'un cadre législatif unique mais certaines d'entre elles me semblent mériter une attention particulière et immédiate. J'ai été informé, par exemple, que la discrimination sur la base de l'appartenance ethnique, du sexe ou du handicap dans la fourniture de biens et de services est illégale mais que tel n'est pas le cas de la discrimination liée à l'âge, aux préférences sexuelles ou à la religion. Les Juifs et les Sikhs, par conséquent, bénéficient d'une protection en ce domaine parce qu'ils appartiennent à une minorité ethnique bien définie, alors que les musulmans ne bénéficient, en tant que musulmans, d'aucune protection. On m'a appris que le gouvernement a l'intention de corriger cette anomalie et cela est évidemment positif. Cependant, je l'incite vivement à étendre aussi l'interdiction de la discrimination dans la fourniture des biens et des services aux formes de discrimination liées à l'âge et aux préférences sexuelles.
143. Lors des entretiens que j'ai eus avec les représentants de la communauté musulmane, ces derniers m'ont également fait part de leurs préoccupations quant à l'absence de législation pénalisant l'incitation à la haine religieuse. Ce type d'incitation ne se limite pas, bien entendu, aux attaques contre l'Islam et toutes les communautés religieuses méritent une telle protection ; l'interdiction de l'incitation à la haine religieuse ne relève pas uniquement d'une question de sécurité publique mais est essentielle pour assurer la jouissance effective de la liberté de religion. Le gouvernement a montré qu'il était sensible à ces préoccupations en promettant d'introduire dès que possible une nouvelle législation à ce propos. Cette annonce a suscité à son tour des inquiétudes quant à la protection de la liberté d'expression. Cependant, une législation sur l'incitation à la

haine religieuse existe déjà dans d'autres pays d'Europe où elle est appliquée avec discernement ; il n'y aucune raison de penser qu'au Royaume-Uni, le ministère public et les tribunaux agiront d'une autre façon. Il y a une très grande différence, par exemple, entre l'incitation à la moquerie et l'incitation à la haine, ce dernier type d'incitation devant atteindre un certain niveau de gravité pour être considéré comme tel par un tribunal. Les propositions actuelles à ce propos sont bien conçues et bien définies et j'espère qu'elles pourront être adoptées rapidement.

Roms/Tsiganes et Gens du voyage

144. Bien qu'ils ne représentent qu'une faible partie de la population totale du Royaume-Uni³⁶, une très forte attention, essentiellement négative, s'est portée au cours des dernières années sur les difficultés que rencontrent les Tsiganes et les Gens du voyage. Si l'on en juge par les invectives qui paraissent régulièrement dans la presse nationale, il semble même que les Tsiganes soient la dernière minorité ethnique sur laquelle il est encore acceptable de tenir des propos ouvertement racistes. J'ai été véritablement étonné par certains gros titres, articles et éditoriaux qui m'ont été montrés à ce sujet. Ces pages de journaux sont symptomatiques d'une méfiance très répandue et croissante, semble-t-il, à l'égard des Tsiganes, qui se traduit par des discriminations dans toutes sortes de domaines. S'il est vrai que le mode de vie traditionnel des Tsiganes est de plus en plus difficile à concilier avec la société moderne, et que les Tsiganes et les Gens du voyage ont aussi la responsabilité du maintien de bonnes relations avec leurs voisins, il est évident que des efforts beaucoup plus importants que ceux que l'on peut voir aujourd'hui doivent être faits pour tenir compte de leurs besoins et favoriser le développement d'une plus grande tolérance à leur rencontre.
145. La question du logement semble actuellement la plus grave et celle qui donne lieu aux plus fortes tensions. En effet, bien que certains Tsiganes occupent des logements ordinaires, la majorité d'entre eux vivent dans des caravanes ; sédentaires pendant la plus grande partie de l'année, ils se déplacent pendant les mois d'été à la recherche d'emplois saisonniers. Ce style de vie nécessite évidemment l'accès à des sites permanents ou temporaires. Les récents changements législatifs font qu'il est de plus en plus difficile pour les Tsiganes d'accéder à de tels sites, ce qui a entraîné une augmentation du nombre de campements illégaux et, comme on pouvait le prévoir, l'aggravation des tensions sociales.
146. La loi sur la justice pénale et l'ordre public de 1994 (*Criminal Justice and Public Order Act*) a en effet supprimé l'obligation pour les autorités locales de fournir des sites aux Gens du voyage et aux Tsiganes qui avait été introduite par la loi sur les sites de caravanes de 1968 (*Caravan Sites Act*). Le but était d'inciter les Tsiganes et les Gens du voyage à acquérir des terrains privés en remplacement de ces sites. Des directives à caractère non obligatoire, contenues dans la circulaire 1/94, ont été introduites pour inciter les autorités locales à examiner d'un œil favorable les demandes d'installation de caravanes sur un terrain privé. Les autorités locales doivent normalement, mais ceci n'est pas obligatoire, évaluer les besoins de logement des Tsiganes et des Gens du

³⁶ On estime que la population rom/tsigane atteint entre 90.000 et 120.000 personnes ; le nombre total de Tsiganes et Voyageurs est évalué à environ 300.000 personnes. Ce chiffre a augmenté au cours des 20 dernières années du fait de l'arrivée de nombreux Voyageurs irlandais.

voyage sur leur territoire et recenser les terrains susceptibles d'être occupés par eux. Toutefois, ce changement de politique n'a pas permis de répondre à leurs besoins. Très peu d'autorités locales ont mené à bien une évaluation des besoins ou cherché à recenser les terrains adaptés. Les autorisations d'installer des caravanes se sont révélées extrêmement difficiles à obtenir, le taux de refus se situant apparemment autour de 90%. Nombre de ces refus, sans doute, reposent sur des raisons valables mais, en l'absence de terrains à acquérir dans les zones les mieux adaptées et compte tenu du manque de place dans les derniers sites offerts par des autorités locales, les Tsiganes n'ont trop souvent d'autre choix que d'acquérir un terrain où ils le peuvent et de s'y installer, illégalement si nécessaire.³⁷

147. L'échec manifeste du système actuel et les tensions qui en résultent plaident fortement en faveur d'un retour à l'obligation légale pour les autorités locales de fournir des sites adaptés aux caravanes. Ceci permettra aux conseils locaux d'identifier les terrains susceptibles de répondre aux besoins des Tsiganes et des Gens du voyage en tenant compte des inquiétudes raisonnables des habitants locaux, de façon à réduire le risque de conflits et à respecter le droit au logement des Tsiganes et des Voyageurs. Le comité restreint du cabinet du vice-Premier Ministre au logement, à la planification, à l'autonomie locale et aux régions est parvenu à la même conclusion dans un rapport récent. Le cabinet du vice-Premier Ministre a déjà débloqué 17 millions de livres en 2001 pour le réaménagement des sites locaux existants sur une période de trois ans. 16 millions supplémentaires ont été débloqués pour les années 2004 à 2006. Cet investissement est évidemment positif. Toutefois, il devrait, me semble-t-il, être étendu au développement de nouveaux sites.
148. J'ai aussi été informé que, dans certains comtés, des fonctionnaires de police sont intégrés aux structures de gestion des sites de caravanes fournis par les autorités locales.³⁸ Cette décision me semble à la fois étrange et discriminatoire. La police n'a aucune raison de jouer le rôle de propriétaire d'appoint ; on imagine mal, en outre, que celle-ci soit invitée à participer à la gestion des logements ordinaires d'une municipalité, même dans les cités les plus touchées par la délinquance. Les fonctions normales de maintien de l'ordre, là où le besoin s'en fait sentir, doivent lui suffire ; impliquer la police dans la gestion des services des autorités locales ne peut que contribuer à accroître la présomption de délinquance en risquant de soumettre, à cause des actes de quelques-uns, la majorité des citoyens respectueux de la loi à des contrôles injustifiés.

³⁷ En janvier 2002, 20% environ de la totalité des caravanes (2.774) se trouvaient sur des sites non autorisés ; 45% (4.660) sur des sites autorisés par les conseils locaux et 34% (4.660) sur des sites privés autorisés (source : ODPM).

³⁸ Le comté d'Oxfordshire a été le premier, je crois, à introduire un service de gestion des Voyageurs (*Traveller Management Unit*), auprès duquel est détaché un fonctionnaire de police, et le système s'est depuis étendu à d'autres régions.

VI. CREATION D'UNE COMMISSION POUR L'EGALITE ET LES DROITS DE L'HOMME

149. La décision du gouvernement de créer une Commission à l'égalité et aux droits de l'homme, à la suite d'un processus étendu de consultations avec de nombreux acteurs, constitue un développement extrêmement positif. Cette nouvelle Commission, qui devrait regrouper les commissions actuelles sur l'égalité entre les minorités ethniques, les droits des handicapés et l'égalité des chances, bénéficiera de pouvoirs supplémentaires étendus en matière de droits de l'homme. Il est à espérer que cette institution aura un impact réel sur la promotion d'une culture des droits de l'homme, à la fois dans la population en général, où se fait sentir un besoin urgent en ce domaine, et dans le secteur public. La proposition de fusionner les trois commissions sur l'égalité en une structure unique dotée d'un mandat supplémentaire en matière de droits de l'homme me semble judicieuse. D'une manière générale, une institution *forte* est préférable à plusieurs institutions de petite taille ; ce qualificatif est d'ailleurs essentiel et j'aurai plusieurs remarques à faire à ce propos.
150. Il est proposé que la Commission exerce à la fois un rôle général de promotion dans tous les domaines couverts par son mandat et ait un certain nombre de pouvoirs judiciaires, quasi-judiciaires et de médiation dont bénéficiaient déjà les trois commissions antérieures. Je suis heureux de constater que la proposition finale ne réduit aucun de ces pouvoirs, même si très peu d'entre eux sont étendus aux affaires touchant exclusivement aux droits de l'homme. Toutefois, dans ces affaires, la Commission pourra demander à intervenir devant les tribunaux, mener certaines enquêtes et obtenir la divulgation d'éléments de preuve. La Commission ne pourra engager une procédure en son nom propre ou apporter une aide juridique à des personnes devant les tribunaux, mais les pouvoirs qui devraient lui être confiés dans le domaine des droits de l'homme sont déjà très importants et, à mon avis, suffisants pour lui permettre de jouer en pratique un rôle efficace dans la protection de ces droits. Je suis, pour ma part, toujours un peu mal à l'aise lorsqu'une commission se voit attribuer des pouvoirs lui permettant à la fois de jouer un rôle de conseil lors de l'élaboration d'un projet de loi et de contester ensuite le texte adopté devant les tribunaux, ou bien d'enquêter sur une affaire en faisant usage de ses pouvoirs de divulgation et d'aider ensuite un individu à engager une procédure. Pour être efficace, une commission des droits de l'homme doit jouir de la confiance non seulement du public mais aussi du gouvernement et de l'exécutif. Cet équilibre est évidemment difficile à maintenir et il est, à mon avis, préférable de ne pas compliquer ces relations par l'attribution simultanée de pouvoirs pouvant facilement devenir source de conflits.
151. Les pouvoirs reconnus à la Commission sont donc généralement satisfaisants ; ils excèdent même ceux de nombreux organes européens équivalents. Toutefois, il est très important de veiller à ce que ces pouvoirs puissent être exercés de manière effective. Ceci exige à la fois des moyens et une réelle indépendance. La charge de travail de la Commission sera évidemment très étendue puisqu'elle assumera les pouvoirs des trois commissions antérieures et remplira de nouvelles fonctions en matière de droits de l'homme. Il serait extrêmement dommage que la Commission ne parvienne pas à répondre aux espoirs suscités par sa création par manque de ressources financières. La

question se pose évidemment de savoir si la nouvelle Commission sera en mesure d'accorder la même attention aux trois domaines auparavant couverts par des institutions distinctes et si elle sera obligée d'établir entre eux des priorités dans l'utilisation de ses ressources. Il revient clairement au gouvernement de veiller à ce qu'il n'en aille pas ainsi ; la réussite de l'institution et la confiance du public en dépendent.

152. S'agissant de l'indépendance de la Commission, je note que celle-ci aura le statut d'organe public non-ministériel (*Non Departmental Public Body*, NDPB). Bien que n'étant pas très familier, je l'avoue, avec les subtiles distinctions de statut existant au sein de l'administration du Royaume-Uni, je constate que de nombreuses ONG, les commissions actuelles et le Comité mixte sur les droits de l'homme ont toutes exprimé leur insatisfaction à ce propos. Quel que soit le statut qui sera finalement adopté, il est essentiel que cette institution jouisse d'une totale indépendance dans l'application de son mandat et dans l'utilisation de ses ressources.
153. Sur le même sujet, je note également que le processus de création d'une Commission aux droits de l'homme distincte en Ecosse est bloqué depuis maintenant un certain temps. L'exécutif écossais, ce qui est compréhensible, a préféré attendre de voir quelle structure serait mise en place au niveau de l'ensemble du Royaume-Uni avant de décider de la forme que devra prendre l'institution écossaise. Cette question étant maintenant réglée, il est à espérer que des progrès rapides pourront être faits en vue de la création d'une Commission des droits de l'homme efficace en Ecosse. Une Commission aux droits de l'homme a déjà été créée en Irlande du Nord ; elle sera abordée ci-dessous.

VII. CARTES D'IDENTITE

154. Nombre des personnes que j'ai rencontrées pendant ma visite m'ont fait part de leur inquiétude au sujet des projets d'introduction d'une carte d'identité au Royaume-Uni. Sans vouloir examiner le contenu des propositions qui viennent d'être soumises au Parlement, quelques remarques générales à ce sujet ne sont peut-être pas inutiles. La délivrance, sous une forme ou une autre, d'un document d'identité à toutes les personnes qui résident dans un pays ne me semble pas en principe inacceptable et ne peut non plus être considérée comme une atteinte au droit à la vie privée garanti à l'article 8 de la Convention. Je suis moi-même porteur d'une carte d'identité et trouve cela plus utile que gênant.

155. La question importante est celle des données individuelles, des catégories de personnes pouvant avoir accès à ces données et des fins auxquelles celles-ci peuvent être utilisées. Pour le dire simplement, une carte d'identité ne doit pas être autre chose que ce qu'indique son nom, c'est-à-dire un document contenant suffisamment d'informations, mais pas plus qu'il n'est nécessaire, pour établir l'identité d'un individu à des fins administratives légitimes. Cette information peut inclure, par conséquent, le nom, le sexe, la date et le lieu de naissance d'une personne, son adresse actuelle et éventuellement son statut résidentiel. Certaines données biométriques pourront aussi être incluses sur la base du même critère. Il n'est pas nécessaire, cependant, d'aller au-delà et il n'y a pas de raison de le faire. Chaque individu doit avoir accès à l'ensemble des données le concernant et être en mesure, si nécessaire, de contester leur exactitude. Ces données doivent servir uniquement à établir l'identité à des fins administratives légitimes, clairement définies par la législation, et uniquement dans la mesure requise par ces objectifs. L'accès à cette information, par conséquent, doit être soumis aux mêmes critères.

VIII. RESPECT DES DROITS DE L'HOMME EN IRLANDE DU NORD

156. Point n'est besoin d'être Commissaire aux droits de l'homme pour constater que des progrès énormes ont été réalisés en Irlande du Nord au cours de la dernière décennie, tant sur le plan politique que sur celui du respect des droits de l'homme. Toutefois, il n'est pas inutile de prendre le temps de reconnaître ces progrès, car c'est dans ce contexte que doivent être envisagés les problèmes qui restent à résoudre. L'accord de 1998 (Accord du Vendredi saint) a ouvert la voie au développement de nouvelles structures, à des réformes de grande ampleur et, ce qui est au moins tout aussi important, à des espoirs nouveaux. Parvenir à faire fonctionner ces structures, mettre en œuvre ces réformes et réaliser ces espoirs : tels sont les principaux enjeux actuels.
157. Je n'ai, bien entendu, pas qualité pour me prononcer sur la situation politique en Irlande du Nord. Une visite de quelques jours n'est de toute façon pas suffisante pour se faire une idée précise d'une question aussi complexe. Je me contenterai ici de noter, pour m'en féliciter, la place de premier plan qui est accordée au respect des droits de l'homme dans le processus politique en cours. Cette reconnaissance de l'importance des droits de l'homme pour favoriser le développement d'un climat de confiance et d'intégration constitue même un excellent modèle pour d'autres régions d'Europe encore en proie à des violences ou à la division.
158. L'Accord du Vendredi saint reconnaît un rôle important aux droits de l'homme dans les trois domaines suivants : la résolution des affaires héritées du passé, incluant les enquêtes sur les allégations d'abus de pouvoir ; le traitement des insuffisances actuelles en matière d'application de la loi et de maintien de l'ordre, incluant la réforme de la police et du système pénal ; et enfin la préparation de l'avenir, avec la promotion d'une culture des droits et, en particulier, la création d'une Commission des droits de l'homme et l'adoption d'une déclaration des droits pour l'Irlande du Nord. Des difficultés et des défis particuliers sont apparus dans chacun de ces domaines ; j'examine certains d'entre eux ci-dessous. Il convient cependant de reconnaître l'évolution positive qui a été engagée et les progrès qui ont d'ores et déjà été obtenus.

159. Une grande partie des difficultés apparues en relation avec les engagements en matière de droits de l'homme découlant de l'Accord du Vendredi saint portent sur les incontournables questions de leur application. Comment ne pas espérer parvenir à introduire rapidement de profonds changements ? Les réformes, cependant, ont leur logique et leur rythme propres car elles exigent souvent une évolution très importante des attitudes. L'élément essentiel est la volonté de les mener à bien et j'ai été, dans l'ensemble, favorablement impressionné par la détermination de mes interlocuteurs du gouvernement, de la police et de la magistrature à mettre en œuvre ces réformes.
160. D'autres difficultés, qui pèsent en particulier sur les efforts visant à instituer une culture des droits de l'homme en Irlande du Nord, sont liées au scepticisme qui s'exprime parfois dans ce domaine. Le mouvement des droits de l'homme en Irlande du Nord semble encore associé pour une grande part à la communauté catholique et c'est pourquoi, dans une logique partisane, les droits de l'homme sont souvent perçus comme s'il s'agissait de droits *pour eux*, qui leur seraient accordés ou dont ils jouiraient aux dépens de la communauté protestante loyaliste. Une telle attitude semble plus répandue parmi les hommes politiques que dans l'opinion publique, mais il reste néanmoins beaucoup à faire pour promouvoir les droits de l'homme en tant que normes et valeurs qui sont dans l'intérêt de toutes les communautés ou, plus exactement, de tous les individus. La parité de la protection est ce qui rend le respect des droits de l'homme particulièrement pertinent du point de vue de la situation en Irlande du Nord.
161. Une remarque générale s'impose enfin au sujet de la situation économique et sociale des communautés les plus pauvres d'Irlande du Nord. Bien que, pour beaucoup, la qualité de la vie en Irlande du Nord semble s'être considérablement améliorée pendant la dernière décennie, d'autres, situés des deux côtés du fossé confessionnel, ne semblent pas avoir bénéficié autant des progrès économiques. Si je soulève cette question, c'est, d'une part parce que les tensions et la méfiance ne peuvent que perdurer dans les communautés défavorisées, socialement isolées, et d'autre part, parce que l'exclusion et la pauvreté favorisent le maintien du contrôle des organisations criminelles et paramilitaires sur ces communautés. Tout individu a le droit de pouvoir vivre hors de l'influence oppressante de ces organisations. La criminalité, la violence et la « justice communautaire » constituent toujours, semble-t-il, des pathologies de faible intensité au sein des communautés les plus pauvres d'Irlande du Nord et le fait qu'elles débordent moins fréquemment dans les quartiers plus prospères ne les rend pas pour autant acceptables. La lutte contre ces phénomènes, à la fois par des investissements économiques et sociaux et par une répression efficace, sera nécessairement un processus long et difficile. Cette lutte, cependant, doit demeurer une priorité.

Mettre en œuvre les réformes

Police

162. La promesse d'une réforme étendue des forces de police d'Irlande du Nord constitue un aspect essentiel de l'Accord du Vendredi saint. Le rapport indépendant (rapport Patten) commandité à cette fin, recommandait des changements importants dans la composition, les conditions de travail et les responsabilités des forces de police, afin de rétablir la confiance de toutes les communautés. Evidemment intéressé par la mise en œuvre de ces réformes, j'ai pu m'entretenir longuement avec le chef de la police (*Chief Constable*) et le médiateur de la police (*Police Ombudsperson*) et visiter le commissariat de Castlereagh. J'ai été, d'une manière générale, favorablement impressionné, à la fois par la volonté d'aller de l'avant en ce domaine, et par les progrès qui ont déjà été réalisés. Le chef de la police, tout en reconnaissant très franchement qu'un certain chemin restait à parcourir, a présenté sa tâche comme consistant à assurer la transformation d'une force de police en un service de police, et cette attitude, qui se reflète dans la nouvelle désignation officielle des forces de police, montre bien à mon avis le sérieux avec lequel le Service de police d'Irlande du Nord envisage le processus de réforme.
163. Un aspect essentiel des réformes est l'engagement à augmenter le nombre d'agents de police issus des communautés catholiques. Le nouveau quota introduit à cette fin prévoit que 50% de l'ensemble des nouvelles recrues doivent être issues des communautés catholiques. Depuis son introduction, le pourcentage des agents de police est passé de 8 à 17.67% issus des communautés catholiques, l'objectif visé étant de 30% d'ici six ans. La réussite de cette politique et des réformes visant en général à favoriser un climat de neutralité au sein des forces de police ressort clairement du fait que les candidats catholiques n'ont pas manqué et que leur recrutement s'est déroulé sans heurts ; sur environ 10.000 candidatures par an (pour 540 postes), 35% proviennent des communautés catholiques et le taux de maintien est d'environ 97%.
164. Le rapport Patten contenait aussi un certain nombre de recommandations visant à améliorer la confiance des différentes communautés à l'égard de la police en renforçant sa responsabilité devant les instances civiles locales. Parmi les nouveaux mécanismes de supervision créés à cette fin, le plus important est la Commission de surveillance (*Policing Board*), composée de représentants des quatre principaux partis politiques, ainsi que de personnalités locales de premier plan, devant laquelle le chef de la police est tenu de faire un rapport tous les mois. L'ensemble de mes interlocuteurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la police, ont exprimé leurs regrets quant au refus du Sinn Fein de siéger au sein de la Commission. En Irlande du Nord, aucune question ne peut être isolée de la situation politique générale, mais il est clair que la poursuite des progrès exige l'engagement constructif de toutes les parties. Bien que le rapport Patten n'en fasse pas mention, un poste de médiateur de la police a été créé. Le médiateur dispose d'un personnel et de ressources adéquates et les bonnes relations qu'elle entretient, à la fois avec les citoyens et avec la police, témoignent du succès de cette initiative même si, comme elle l'a reconnu elle-même, la fonction de médiateur de la police en étant encore à ses débuts, son intervention, dans des cas non-urgents, n'est pas toujours aussi rapide que l'on pourrait le souhaiter.

165. En dépit de toutes ces réformes et de l'attention très importante accordée à l'amélioration des relations avec le public, la police a encore du mal à intervenir efficacement dans les quartiers les plus difficiles. Ceci est particulièrement manifeste, et particulièrement inquiétant, en ce qui concerne les délits commis à l'intérieur des communautés les plus pauvres et les plus repliées sur elles-mêmes. Le manque de confiance dans la police, la crainte des représailles et un sentiment profond de loyauté à l'égard de la communauté font qu'il est encore difficile pour les victimes de délits commis à l'intérieur d'une communauté de contacter la police. Beaucoup préfèrent garder le silence au sujet des délits commis par les organisations paramilitaires et, s'agissant d'autres délits, ils se tournent en premier lieu vers les hommes forts locaux qui, invariablement, appartiennent à ces organisations.
166. Lors de ma visite à l'intérieur de la section des jeunes délinquants de la prison d'Hydebank Wood, j'ai été frappé par la proportion élevée de détenus ayant été soumis à des violences punitives avant leur condamnation. Le directeur de la prison m'a informé qu'un bon nombre avaient été soumis à un « *six pack* » [paquet de six], expression qui, dans le jargon local, désigne la fracture systématique des chevilles, des genoux et des poignets. Une enquête menée récemment parmi les détenus d'Hydebank Wood montre que 51% d'entre eux ont fait l'objet de sévices et que 23% ont été menacés et agressés au cours de l'année précédant leur condamnation.³⁹ Ces chiffres, ainsi que l'enflure des poignets visible au-dessus des mains que j'ai serrées dans la prison, ne témoignent que d'une petite partie des actes de violence infligés à des citoyens ordinaires par les organisations paramilitaires et les structures criminelles qui existent de part et d'autre du fossé confessionnel.
167. Surmonter un héritage empreint de violence, le joug des organisations paramilitaires et les années de méfiance demandera évidemment du temps. Il faudra aussi du temps à la police, occupée pendant des années presque exclusivement à combattre la violence liée au sectarisme, pour adapter ses méthodes à la lutte contre la délinquance ordinaire au sein des communautés où les organisations paramilitaires continuent à exploiter leur position de force avec toutes les conséquences néfastes qui peuvent en résulter. Je ne cherche pas à sous-estimer les difficultés, et je n'ignore pas non plus la complexité de la situation sociale et politique. Cependant, l'Etat a clairement l'obligation de garantir la justice dans l'intérêt des citoyens ordinaires et ceux-ci ont le droit d'être libérés de la violence et de la crainte. L'ensemble de mes interlocuteurs au sein de la police se sont montrés parfaitement conscients de cet impératif ; l'éradication de la violence exige un engagement identique de la part des hommes politiques de tous les camps.
168. Une dernière question a été portée à mon attention dans ce contexte : celle de l'augmentation au cours des dernières années des agressions contre les personnes appartenant à des minorités ethniques. Les immigrants récents, principalement des Philippins, des Indiens, des Chinois et des Portugais, représentent seulement 1% de la population d'Irlande du Nord. Cette diversification des actes de violence est liée, semble-t-il, tout autant à la protection d'intérêts criminels qu'à des motivations racistes. Elle montre la nécessité de lutter sur ces deux fronts.

³⁹ Enquête menée par l'Institut de criminologie et de justice pénale de Queens University (Belfast) du 8 au 11 mars 2004 ; sur 191 détenus, 187 ont été interrogés.

Système pénal

169. L'Accord du Vendredi saint prévoyait, comme pour la police, la réalisation d'un bilan approfondi du système pénal. Les 294 recommandations issues de ce bilan couvrent de très nombreux domaines comme la réforme des procédures de nomination des magistrats et des critères d'accès aux fonctions judiciaires, la création de mécanismes d'enregistrement et de traitement des plaintes et la mise en place d'une autorité de poursuite unique. La mise en œuvre de la majorité de ces recommandations, cependant, a été beaucoup plus lente que celle des recommandations du rapport Patten.
170. Le gouvernement a répondu à la publication du bilan en 2000 par un plan d'application qui a abouti, en 2002, à l'adoption d'un nouveau texte de loi sur le système judiciaire en Irlande du Nord (*Justice (Northern Ireland) Act*). Cette loi, qui a omis ou repris sous une forme diluée un certain nombre de recommandations, ne prévoit aucun calendrier défini pour la mise en œuvre d'une grande partie des réformes. Un second plan d'application a ensuite été publié et un nouveau texte de loi sur le système judiciaire en Irlande du Nord, qui comble pour une grande part les lacunes du texte de loi original et fixe des délais spécifiques pour la mise en œuvre des réformes par les organes pertinents du système pénal, a été adopté en 2004. Autre développement positif, un commissaire indépendant (*Oversight Commissioner*), comparable au commissaire chargé de la supervision des forces de police, a été nommé pour superviser le processus de réforme. Nombre de réformes, cependant, restent subordonnées à la attribution de compétences judiciaires à l'Irlande du Nord, qui dépend elle-même, évidemment, du bon fonctionnement de l'Assemblée qui a été temporairement suspendue. Il est bien entendu regrettable que la mise en œuvre de réformes importantes soit ainsi soumise aux aléas de la situation politique, mais je ne suis pas à même de juger quel serait le forum le mieux adapté pour ces décisions. Je me contenterai d'indiquer que tous les efforts doivent être faits pour mettre en œuvre ces réformes qui sont en souffrance depuis déjà un certain temps.
171. Deux questions relatives au fonctionnement du système judiciaire, qui n'ont pas été abordées dans le bilan, ont été portées à mon attention et méritent d'être signalées. La première concerne l'utilisation de tribunaux « Diplock », c'est-à-dire de tribunaux composés d'un seul juge appelé à se prononcer sur le fond et à fixer la sentence dans les affaires pénales qui, en raison de leur lien avec le conflit entre les communautés, posent un risque de partialité du jury. La Cour européenne des droits de l'homme a considéré que ce système, tel que modifié par la loi sur le terrorisme de 2000, ne porte fondamentalement pas atteinte au droit à un procès équitable garanti à l'article 6 de la Convention. Néanmoins, cet écart par rapport à la norme suscite inévitablement des inquiétudes, et nombre de mes interlocuteurs ont cherché à me convaincre de la nécessité d'abolir ce système. J'admets que de tels tribunaux ont pu être nécessaires à un certain moment et je suis mal placé, par conséquent, pour déterminer si tel est encore le cas aujourd'hui. Leur suppression constituera évidemment un événement positif et je ne peux qu'espérer que ce moment interviendra bientôt.

172. La deuxième question, qui a été portée à mon attention, tant par des avocats que par des membres de la magistrature, porte plus précisément sur un problème de procédure des tribunaux « Diplock », à savoir l'accès des défenseurs à certains éléments détenus par l'accusation mais dont il n'est pas fait état devant le tribunal. Dans la procédure normale, le président du tribunal a accès au dossier de l'accusation et peut exiger, à toute étape de la procédure, la divulgation des éléments dont l'accusation a demandé qu'ils ne soient pas communiqués à la défense s'il considère ces éléments pertinents au regard du déroulement du procès. En l'absence d'un jury, il est normal que le président du tribunal ne puisse avoir accès à l'ensemble du dossier de l'accusation car certains éléments non absolument pertinents pour établir la culpabilité de l'accusé risqueraient de le prédisposer d'une manière ou d'une autre à son égard. C'est pourquoi, dans certains cas, un « juge de divulgation » est nommé pour déterminer si certains éléments du dossier de l'accusation dont il n'est pas fait état devant le tribunal peuvent être considérés comme pertinents du point de vue de la défense. Le problème est que le juge de divulgation est appelé à prendre cette décision en début de procédure et, par conséquent, il n'est pas en mesure d'établir si certains éléments qui ne lui ont pas semblé pertinents à première vue le sont devenus en cours de procédure. La question se pose donc de savoir s'il ne serait pas nécessaire de désigner un avocat spécial pour suivre en continu de telles affaires.
173. Dans un arrêt récent, la *Court of Appeal* de Belfast reconnaît qu'il peut être nécessaire de prendre des mesures particulières dans les affaires où la probabilité d'une pertinence ultérieure de certains éléments du dossier de l'accusation ne peut être établie avec certitude. Dans ces affaires, un compte-rendu quotidien des éléments de preuve présentés devant le tribunal devra être fourni au juge de divulgation. Du point de vue des garanties, la différence entre un juge de divulgation et un avocat spécial me semble minime ; elle dépendra uniquement du temps que chacun d'eux pourra consacrer chaque jour à l'examen des éléments présentés devant le tribunal. Le point important n'est pas, à mon avis, de savoir qui sera chargé d'examiner le déroulement du procès mais qui décidera, et à quelle étape, si une telle procédure est nécessaire. Cette décision ne peut évidemment être laissée entre les mains de l'accusation. On peut envisager que le juge de divulgation décide, lors de la première audition, de demander un compte-rendu quotidien s'il considère qu'un doute subsiste quant à la pertinence éventuelle de certains éléments en cours de procès mais il n'est pas toujours possible de prévoir cette éventualité. La manière la plus simple de surmonter ce problème, et d'éviter d'avoir à faire appel à un avocat spécial, serait d'obliger le juge de divulgation à un examen continu de toutes les affaires. Ceci, je l'admets, ne serait pas très pratique et demanderait très certainement beaucoup de temps, mais il convient de ne pas oublier le contexte. Les tribunaux « Diplock » sont des tribunaux exceptionnels et, en outre, quelque peu controversés. Compte tenu de la nécessité d'assurer l'égalité des moyens et puisqu'il faut non seulement que justice soit rendue mais encore qu'elle soit ainsi perçue, il existe, à mon avis, de bonnes raisons d'assurer cette garantie supplémentaire.

Créer une culture des droits en Irlande du Nord

Une déclaration des droits pour l'Irlande du Nord

174. La proposition d'une déclaration des droits pour l'Irlande du Nord est l'une des initiatives les plus intéressantes en matière de droits de l'homme incluses dans l'Accord du Vendredi saint. Elle s'est aussi révélée la plus difficile à faire progresser. A l'origine, la Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord était chargée de préparer un premier projet de déclaration qui, selon les termes de l'Accord, « tiendrait compte de la situation particulière de l'Irlande du Nord ». Ce projet devait ensuite être examiné à l'Assemblée et adopté à Westminster.
175. Trois problèmes principaux semblent être apparus. Le premier concerne le contenu de la déclaration qui a donné lieu à de très vifs désaccords quant à l'inclusion éventuelle des droits économiques et sociaux et à l'opportunité de mentionner certains droits collectifs et, en particulier, communautaires. Le second concerne la faible priorité accordée à la déclaration par les principaux partis politiques d'Irlande du Nord et le scepticisme des partis unionistes à ce propos. Le troisième est le fait que Westminster n'a pas cherché à jouer un rôle d'incitation dans ce domaine. Ceci est tout à fait regrettable car il me semble que cette proposition représente une véritable opportunité. En effet, elle permettrait non seulement d'inscrire fermement la logique des droits dans les mécanismes gouvernementaux mais serait aussi l'occasion pour la population d'Irlande du Nord d'exprimer les valeurs fondamentales sur lesquelles elle souhaite voir reposer la société et peut-être, en cherchant à exprimer ces valeurs, de parvenir à une plus grande unité.
176. Bien que je ne veule, ni ne puisse proposer de solution je souhaiterais faire ici quelques remarques. Il me semble, tout d'abord, qu'il y a peu à gagner pour les ONG, la société civile et la Commission des droits de l'homme à discuter passionnément du contenu de la déclaration à distance du débat politique et social en général. La discussion sur le contenu ne pourra effectivement progresser qu'à partir du moment où existera un large consensus sur l'intérêt d'un texte de cette nature. Ceci exige évidemment un engagement de la part des principaux partis politiques, même si la société civile peut jouer un rôle important pour les convaincre de l'intérêt de la déclaration. Et pour obtenir cet engagement politique et assurer la participation la plus large de la société, il serait sans doute préférable, dans un premier temps, d'axer le débat sur les grands principes plutôt que sur des subtilités juridiques.
177. Les entretiens que j'ai pu avoir avec des représentants de la société civile indiquent une réalisation croissante de la nécessité de reprendre, si l'on peut dire, les choses à leur commencement. De nombreux espoirs se portent sur l'organisation d'une table ronde qui réunirait un large éventail d'acteurs représentant les principaux partis politiques, les églises, les associations et éventuellement les organisations de défense des droits de l'homme. Cette initiative me semble être la bonne approche, celle qui offre les meilleures chances de succès. Elle mérite d'être activement soutenue par Westminster et par Dublin.

La Commission aux droits de l'homme

178. La Commission aux droits de l'homme d'Irlande du Nord, également issue de l'Accord du Vendredi saint, a connu des débuts quelque peu difficiles. La tâche d'une commission des droits de l'homme n'est jamais facile et, dans une situation comme celle de l'Irlande du Nord, elle est évidemment particulièrement complexe. Il est donc tout à fait regrettable que divers points non résolus quant à l'étendue de ses pouvoirs et de ses compétences, qui étaient mal définis dans le texte de loi original, aient pesé sur ses premières années. J'ai eu moi-même l'occasion de présenter un Avis sur certaines de ces questions, à la demande de la Commission, dans le cadre de l'examen de ses pouvoirs. La confiance en une commission des droits de l'homme, si essentielle à son fonctionnement, ne peut être obtenue qu'à condition de la doter dès le début de pouvoirs suffisants. Je suis donc heureux de noter que certains des problèmes parmi les plus importants ont été résolus récemment, le gouvernement a de plus annoncé que la Commission aux droits de l'homme aura le droit d'accéder aux lieux de détention et le pouvoir de réunir des preuves et des témoins, sujets aux sauvegardes appropriées, dans la conduite des enquêtes.
179. Le mandat du premier groupe de commissaires est arrivé à échéance l'an dernier, mais nombre d'entre eux, déçus, avaient démissionné auparavant. J'ai appris que les entretiens en vue de la sélection de nouveaux commissaires ont déjà eu lieu et que leur nomination est imminente. Malgré ses difficultés, la Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord a déjà montré le rôle utile qu'elle peut jouer en faveur du respect des droits de l'homme. Il est à espérer que la nouvelle Commission, disposant de pouvoirs mieux définis, sera à même de construire sur ces premières bases et d'assumer pleinement le rôle important qu'elle devait jouer à l'origine.

Confronter le passé*Enquêtes recommandées par le rapport Cory*

180. La nécessité pour l'Irlande du Nord de faire face à son passé troublé est reconnue, depuis un certain temps déjà, comme un facteur essentiel pour garantir un avenir de paix. Le gouvernement du Royaume-Uni s'est engagé, en tant qu'élément de ce processus⁴⁰, à mener des enquêtes publiques sur quatre meurtres à propos desquels est alléguée la complicité d'acteurs étatiques, à la condition que ces enquêtes soient recommandées par un rapport indépendant commandité dans le cadre de l'Accord du Vendredi saint. Dans son rapport, Peter Cory, ancien juge de la Cour suprême du Canada, a recommandé des enquêtes sur les quatre affaires : les meurtres de Billy Wright, Robert Hamill, Rosemary Nelson et Patrick Finucane. Outre leur importance manifeste pour la poursuite du processus politique en Irlande du Nord, ces enquêtes sont particulièrement attendues des familles dont le droit, conformément à l'article 2 de la CEDH, de connaître la vérité sur les circonstances de la mort de leur parent a trop longtemps été ignoré.

⁴⁰ Lors de discussions engageant les différentes parties à Weston Park in août 2001.

181. Au moment de ma visite, le gouvernement était en train de finaliser les dispositions relatives aux enquêtes sur les décès de Billy Wright, Robert Hamill et Rosemary Nelson. Le président et les membres des commissions d'enquête ont depuis été désignés et, développement positif, il semblerait que les préoccupations dont m'ont fait part certains membres des familles quant au champ d'application de ces enquêtes et à l'éventuelle participation des familles aient été pleinement prises en compte.
182. L'enquête sur le décès de Patrick Finucane a engendré à de plus grandes complications. Alors que les trois autres enquêtes seront menées dans le cadre de la législation existante (législation sur les forces de police et sur les prisons), l'ouverture de l'enquête concernant Patrick Finucane a été retardée en attendant l'adoption d'une nouvelle loi sur les enquêtes publiques qui devrait s'appliquer non seulement à l'enquête Finucane, mais à toutes les enquêtes publiques futures. Cette loi a été finalement adoptée en avril 2005, quelques mois après ma visite. De nombreuses voix célèbres, parmi lesquelles le juge Cory lui-même, ont déjà exprimé leur désaccord avec cette loi. Avant son adoption, la Commission mixte aux droits de l'homme a également exprimé ses préoccupations sur l'échec probable des enquêtes menées au titre de la loi de satisfaire à l'article 2 de la CEDH. Cette loi donne en effet au gouvernement le pouvoir de limiter le financement, de mettre fin à une enquête, d'empêcher, sous certaines conditions, l'accès public aux procédures et à certaines parties de la publication en résultant. Je ne suis pas très bien placé pour évaluer les mérites relatifs de la législation relative aux enquêtes publiques ou tout autre législation antérieure. Ma préoccupation concerne plutôt la pratique et je ne peux que souligner la nécessité d'une enquête complète, indépendante et publique afin d'établir la vérité. Toute procédure qui ne satisferait pas à ces conditions constituerait en effet une violation de l'article 2 de la CEDH, un manquement regrettable à des engagements de longue date et, ce qui peut-être est le plus grave, une nouvelle déception pour les parents qui souhaitent uniquement connaître la vérité afin de pouvoir surmonter le drame dans lequel ils ont été plongés.

Compétences des « coroners »

183. Un certain nombre de problèmes concernant l'établissement par le « coroner » des circonstances d'un décès en cas de mort suspecte ont été portés à mon attention à Belfast. Le système en vigueur en Irlande du Nord à ce propos a été discuté plusieurs fois par le Comité des Ministres en relation avec l'exécution de l'arrêt rendu en mai 2001 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Jordan et al. c. Royaume-Uni*, qui souligne la nécessité d'une enquête approfondie en cas de mort suspecte, aux fins de l'article 2 de la Convention sur le droit à la vie. Le Royaume-Uni a présenté récemment au Comité des Ministres un ensemble de mesures à ce sujet. Un examen approfondi du système en place en Irlande du Nord a été rendu public en 2003 et fait depuis l'objet de consultations mais le gouvernement n'a pas encore communiqué sa réponse à ce propos.
184. Le retard pris dans la réforme du système d'établissement des circonstances d'un décès en cas de mort suspecte est source de difficultés dans certaines enquêtes. En 2004, la Chambre des Lords⁴¹ a déclaré que la loi sur les droits de l'homme ne fait qu'introduire les droits garantis par la Convention dans le droit interne et n'a pas d'effet rétroactif sur

⁴¹ Dans *re McKerr* [2004] UKHL 12

les affaires antérieures à son adoption. Les enquêtes menées en Irlande du Nord avant cette date au titre de la loi de 1959 sur les « coroners » (*Coroners Act (Northern Ireland)*) se limitent à l'identification du défunt et à l'établissement de l'heure, du lieu et de la cause du décès. Ces dispositions réduites ne suffisent pas toujours à décharger l'Etat de ses obligations au titre de l'article 2 de la Convention qui exige qu'une enquête établisse les circonstances du décès en cas de mort suspecte. Il est regrettable, et quelque peu arbitraire, que, dans de telles affaires, les familles soient obligées de s'engager dans une procédure difficile en cherchant une voie de recours auprès de la Cour de Strasbourg.

185. Un autre problème, qui n'est pas examiné de façon directe dans le cadre de l'exécution de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Jordan*, est celui de l'accès des « coroners » d'Irlande du Nord aux informations détenues par la police. Un certain nombre d'ONG ont signalé les difficultés que rencontrent apparemment les « coroners » pour accéder à des éléments d'information détenus par la police dans plusieurs décès attribués aux forces de sécurité en Irlande du Nord. Quelles que soient les difficultés qui se posent en pratique, la situation juridique a été résolue par une décision de la Court of Northern Ireland⁴² indiquant que la police est dans l'obligation de divulguer au « coroner » les informations qu'elle détient, en vue de l'enquête sur l'établissement des circonstances du décès. Cette décision, cependant, a été cassée en appel par la Court of Appeal d'Irlande du Nord qui a considéré que l'article 8 de la loi sur les « coroners » de 1959 ne peut être interprété comme imposant une telle obligation à la police. Quelle que soit l'interprétation correcte de cet article aux fins du droit interne, il est évident que le « coroner » doit avoir accès à la totalité des données pertinentes détenues par la police pour que l'enquête sur l'établissement des circonstances du décès soit conforme à l'article 2 de la Convention, en l'absence de poursuites pénales susceptibles d'éclairer les circonstances, ainsi que la cause immédiate, du décès. La police peut requérir des immunités au titre de l'utilité publique à l'égard de certains éléments qui, selon elle, ne doivent pas être rendus publics par le « coroner » ; cependant, ces immunités ne peuvent couvrir la rétention d'informations pertinentes lorsque l'enquête menée par le « coroner » est l'ultime moyen d'établir les circonstances du décès. Il serait utile de clarifier ce principe dans le droit interne.

⁴² *Re : McCaughey and Grew's application.*

RECOMMANDATIONS

Le Commissaire, conformément à l'article 3, paragraphes *b*, *c* et *e*, et à l'article 8 de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres, recommande aux autorités britanniques ce qui suit :

Prévention du terrorisme

1. Assurer l'autorisation judiciaire de toutes les ordonnances de contrôle ; veiller à garantir là où cela est nécessaire le contenu fondamental du droit à un procès équitable énoncé à l'article 6 de la CEDH.
2. Veiller à ce que les éléments de preuve soupçonnés d'avoir été obtenus par la torture ne puissent en aucun cas être recevables et, en particulier, ne soient pas pris en compte dans les procédures relatives aux ordonnances de contrôle.
3. Garantir un contrôle judiciaire des expulsions effectuées sur la base de garanties diplomatiques.
4. Continuer à suivre avec attention les effets de l'application des mesures anti-terroristes sur les communautés affectées de manière disproportionnée par l'application de ces mesures.

Demandeurs d'asile

5. Garantir un « *judicial review* » automatique après trois mois de détention administrative des étrangers au titre de la loi sur l'immigration ; assurer à ces personnes une représentation juridique adéquate.
6. Publier des statistiques détaillées sur la détention des mineurs au titre de la loi sur l'immigration.
7. Intensifier l'utilisation d'autres formes de contrôle des familles avec enfants en instance d'expulsion.
8. Veiller à ce que la détention de mineurs, quelle qu'en soit la durée, soit autorisée par une autorité judiciaire et soumise à un « *judicial review* » périodique.
9. Prendre toutes les mesures pour éviter la détention dans des prisons ordinaires des étrangers détenus au titre de la loi sur l'immigration.
10. Étendre le délai de cinq jours pour le dépôt d'un recours devant la High Court en cas de rejet de la demande d'asile par le tribunal chargé des questions d'asile et d'immigration (*Asylum and Immigration Tribunal*), afin de permettre le dépôt effectif de tels recours.
11. Améliorer la qualité des décisions prises en première instance par les agents de l'immigration au sujet des demandes d'asile, notamment en développant la formation des agents d'immigration qui reçoivent les demandeurs d'asile et en renforçant l'examen interne des raisons expliquant le taux élevé d'approbation en appel des dossiers des candidats de certains pays.

12. Introduire dans les centres d'accueil pour les demandeurs d'asile un régime ouvert pour les candidats dont le dossier est examiné dans le cadre de la procédure accélérée.
13. Rétablir l'effet suspensif du recours sur l'expulsion des candidats dont la demande d'asile a été examinée et rejetée dans le cadre de la procédure accélérée.
14. Maintenir l'aide du Service de soutien aux demandeurs d'asile aux candidats qui, sans cette aide, se retrouveraient dans la pauvreté.
15. Etablir lors des poursuites engagées contre un demandeur d'asile qui ne possède pas de papiers d'identité que l'accusé a délibérément détruit ses papiers d'identité afin d'entrer dans le pays ou d'empêcher son expulsion.

Justice des mineurs

16. Porter l'âge de la responsabilité pénale dans les différentes juridictions du Royaume-Uni au niveau des normes européennes.
17. Développer les peines de substitution pour les délinquants mineurs et les jeunes délinquants.
18. En Ecosse, assurer la poursuite des délinquants mineurs de moins de 16 ans devant des Youth Courts spécialisées, dans l'éventualité de l'introduction de ces tribunaux dans tout le pays.

Ordonnances de lutte contre les comportements antisociaux

19. Assurer que les directives sur les ASBOs définissent la nature des comportements susceptibles de tomber sous le coup de la loi.
20. Exclure la possibilité d'autoriser des ASBOs sur la base de seules preuves par oui-dire.
21. Restreindre le droit de requérir une ordonnance de lutte contre les comportements antisociaux des autorités qui en sont actuellement investies.
22. Porter à 16 ans l'âge à partir duquel un enfant coupable d'une infraction à une ordonnance de lutte contre les comportements antisociaux peut être condamné à une peine de détention.
23. Reformuler les directives sur les ordonnances de lutte contre les comportements antisociaux de façon à ce qu'elles n'encouragent, ni n'autorisent une publicité excessive des ordonnances visant des mineurs. Afin de garantir le droit à la vie privée des enfants, la reproduction et la diffusion publique d'affiches reproduisant les photos d'enfants soumis à une ordonnance de lutte contre les comportements antisociaux doivent être interdites.

Conditions de détention

24. Résoudre le problème du surpeuplement des prisons par la construction de nouveaux équipements de détention et par le développement de peines de substitution et de mesures non privatives de liberté dans l'étape préparatoire du procès.
25. Renforcer les services d'aide psychiatrique dans les établissements pénitentiaires pour adultes ; développer les capacités des établissements surveillés de la santé publique afin de permettre le transfert de tous les détenus ayant besoin d'un traitement psychiatrique à plein temps.
26. Développer les services éducatifs et les services d'aide psychiatrique dans les établissements de détention pour délinquants mineurs et jeunes délinquants ; assurer la réalisation des objectifs en matière d'activités éducatives dans les institutions pénitentiaires pour jeunes délinquants (*Young Offender Institutions*).
27. En Ecosse, supprimer dans tous les établissements pénitentiaires la pratique consistant à obliger les détenus à vider eux-mêmes leur tinette et à aller chercher de l'eau pour pouvoir se laver.
28. Prendre des mesures pour assurer l'intimité des visites familiales.

Mesures de lutte contre la discrimination

29. Renforcer la priorité des mesures visant à supprimer les risques de discrimination dans le système pénal.
30. Inclure dans la législation future l'interdiction de la discrimination sur la base de l'âge et des préférences sexuelles dans la fourniture de biens et de services.
31. Réfléchir à l'introduction d'une législation unique sur l'égalité de traitement afin de standardiser la protection dans tous les domaines.
32. Rétablir l'obligation pour les autorités locales de fournir des sites de caravanes aux Roms/Tsiganes et aux Gens du voyage ; apporter une aide financière aux autorités locales pour la construction de ces sites.

Commission pour l'égalité et les droits de l'homme

33. Garantir à la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme les ressources et l'indépendance nécessaires pour lui permettre de remplir sa tâche de manière efficace.

Respect des droits de l'homme en Irlande du Nord

34. Intensifier les efforts pour démanteler les structures paramilitaires et combattre la criminalité organisée dans les communautés les plus démunies d'Irlande du Nord.
35. Accélérer la mise en œuvre des réformes du système pénal.

36. Instituer un examen obligatoire régulier de la procédure par un « juge de divulgation » dans les procès sans jury.
37. Soutenir et faciliter l'organisation, avec la participation de tous les partis politiques, d'une table ronde ouverte à tous les acteurs en vue de l'adoption d'une déclaration des droits pour l'Irlande du Nord.
38. Donner aux enquêtes publiques recommandées par le rapport Cory les moyens d'établir l'ensemble des circonstances entourant la mort des quatre personnes concernées, en prenant en compte l'intérêt légitime des familles.
39. Assurer l'accès des « coroners » à l'ensemble des éléments pertinents détenus par la police ; veiller à ce que les enquêtes sur des cas de mort suspecte menées en Irlande du Nord avant l'adoption de la loi sur les droits de l'homme soient conformes aux exigences découlant de l'article 2 de la CEDH.

ANNEXE AU RAPPORT

Commentaires du Gouvernement du Royaume-Uni

[en anglais uniquement]

Les commentaires suivants ont été soumis par le Gouvernement du Royaume-Uni lors de la présentation du rapport au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en date du 8 juin 2005.

The United Kingdom Government is grateful for the opportunity to comment on the draft report by Commissioner for Human Rights following his visit to the United Kingdom from 4 - 12 November 2004.

The United Kingdom Government welcomes the Commissioner's draft report, and will give careful consideration to the issues and recommendations that the Commissioner makes in his report.

The United Kingdom Government would like the Commissioner to take account of the following points:

Of a more general nature, as with virtually all reports of this nature, the issue for the UK is that arrangements, conditions, and circumstances that apply in Great Britain are presented as if they applied throughout the UK.

For example:

Paragraph 133 makes reference to the Race Relations (Amendment) Act 2000 "imposing a positive duty on all public authorities". Of course, in the case of Northern Ireland public authorities, the legislation applicable is the Race Relations (Northern Ireland) Order 1997 (as amended) and section 75 of the Northern Ireland Act 2000.

It may be worthwhile to note that different circumstances prevail in Northern Ireland, with their different laws and institutions.

More specific comments relating to the recommendations are as follows:

Paragraphs 5-25

General

The Prevention of Terrorism Act 2005 has been introduced by the UK government to address:

- the threat the UK faces from terrorism;
- the House of Lords judgement that section 23 of the ATCS Act was incompatible with Articles 5 and 14 of the Convention on the grounds that the measures unjustifiably discriminated against foreign nationals and were not “strictly required” since they provided for the detention of some but not all of those who presented the same risk.

The Act provides for the imposition of “control orders” upon individuals who are involved in terrorist-related activity. These “control orders” are preventative orders which impose one or more obligations upon an individual which are designed to prevent, restrict or disrupt his or her involvement in terrorism-related activity. The legislation is applicable to all individuals regardless of nationality or perceived terrorist cause.

The orders themselves are based on a menu of options that can be employed to tackle particular terrorist activity on a case by case basis. This could for example include measures ranging from a ban on the use of communications equipment to a restriction on an individual’s movement. The Act therefore allows for a flexible range of preventative orders to be employed in order to disrupt an individual’s activities. This allows for orders to be tailor made and therefore proportionate to the threat that the individual actually poses.

A breach of any of the obligations of the control order without reasonable excuse is a criminal offence punishable on indictment with a prison sentence of up to 5 years or a fine or both and on summary conviction (in England and Wales) with a prison sentence of up to 12 months or a fine or both. It is also an offence intentionally to obstruct a person exercising a power of search or entry for the purpose of serving the control order upon the individual, punishable (in England and Wales) by imprisonment for up to 51 weeks.

The Report raises a number of issues in relation to the Act which are addressed in turn.

The judicial process for non-derogation control orders

Paragraph 15

The Secretary of State must seek permission from the court to make a non-derogating control order. However, in certain cases (including cases of urgency), the Secretary of State can make an order without first seeking the permission of the court but he must refer it immediately to the court for confirmation.

There will subsequently be a full hearing before the High Court or Court of Session, at which the individual will be represented by an advocate of his choice; in so far as it is necessary for the court to consider “closed material”, the individual’s interests will be represented by a special advocate.

At the hearing, the court will apply the principles applicable on an application for judicial review, which is the most common procedure for challenging actions of the executive on human rights grounds.

EU Comparison

Paragraph 16

The government is aware that other ECHR signatory countries are interested in the UK's control order provisions and have under consideration proposals which would restrict the movement of individuals (who have not been prosecuted through the courts) into or out of specified areas and attach reporting requirements.

ECHR Compliance

Article 5 – Deprivation of Liberty

Paragraph 17-18

The Act permits a control order to impose obligations amounting to a deprivation of liberty within the meaning of Article 5 of the ECHR (‘derogating obligations’), but only where the pre-conditions set out in the Act have been met. First, there must exist a ‘designated derogation’, in other words, a derogation from Article 5 that has been designated by an order approved by both Houses of Parliament (‘designation order’). Second, the derogating obligations in the control order must be of a description set out in the designation order. A control order containing derogating obligations (‘derogating control order’) is made by a court, on application by the Secretary of State. If a control order is made amounting to a deprivation of liberty within the meaning of Article 5, but in circumstances where the pre-conditions explained above have not been met, the courts may quash that order.

As was made clear at the time the Act was passed through Parliament, the government does not intend for the present time to seek a derogation to Article 5 of the ECHR. This is because although the government believes that there is a threat to the life of the nation from Al-Qaeda and associated groups we also believe that the measures we have put in place meet the exigencies of the situation the UK currently faces.

Article 6 – Right to a Fair Trial

Paragraph 19

Article 6(1) provides that “in the determination of civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law.”

The report notes that the European Court of Human Rights has been, to date, reluctant to interpret the words “civil rights” as covering restrictions to the exercise of any of the rights guaranteed by other Articles of the Convention. It remains to be seen, therefore, whether a court would regard proceedings challenging non-derogating control orders as involving the determination of civil rights and obligations. However, in so far as necessary, we consider that the requirements of Article 6 ECHR in relation to the determination of civil rights and obligations are satisfied by the procedures in place for making and challenging control orders.

We do not accept that the criminal limb of Article 6 is engaged by proceedings in relation to control orders. The purpose of the Act is to enable preventative orders to be made against individuals suspected of being involved in terrorism-related activity. The exercise carried out by the Secretary of State in making a control order is concerned with the evaluation of risk, and the imposition of measures necessary to address that risk; it is not concerned with the determination of guilt, nor with the imposition of a punishment, in relation to a criminal charge. Control orders are protective and preventative rather than punitive in nature and are designed to restrict or prevent the further involvement by individuals in terrorism-related activity.

In the circumstances, we consider that these provisions are compatible with the Convention rights

Non-derogating control orders

The report heavily criticises the fact that non-derogating control orders are tested by the courts to a “judicial review” standard. The report states that the “judicial review” test is not sufficient to test the imposition of the order and is therefore an infringement upon the rights of the individual.

The government does not accept the view that JR is not a sufficient test of the Secretary of State’s right to impose a control order.

Judicial review is concerned with reviewing whether the decision maker could properly make the decision he did. But it is entirely wrong to characterise it as a procedure which is only concerned with law and procedure. Even before the Human Rights Act courts in judicial review proceedings would where appropriate look at the facts to see whether they could support the decision reached. Since the Human Rights Act came into force the courts have applied a more intensive level of scrutiny where convention rights are at stake – which will be even more intensive depending on the degree of interference with such rights. This will involve considering in detail (with cross examination of witnesses where appropriate) whether the factual material does justify the decision reached by the Secretary of State and whether the decision is proportionate.

Moreover, in making a control order there is a wide range of potential restrictions which could be applied. A judicial review type approach is entirely appropriate for scrutinising the exercise of discretionary powers of this kind. Every day, ministers and public authorities are taking decisions which potentially affect the human rights of individuals. Judicial review is the remedy available to those who consider that their rights have been breached and it is an effective remedy.

Therefore the government considers that the test contained within the legislation provides a robust test of the Secretary of State's decision to impose a control order and the conditions that he intends to impose.

Cut off point for derogating and non-derogating control orders

The report notes that there is no clear cut-off point between obligations amounting to a deprivation of liberty within the meaning of Article 5, and obligations which do not amount to such a deprivation of liberty. The report expresses concern that the Secretary of State is the sole authority responsible for determining that cut-off point. The government considers that, in fact, there is effective political and judicial control over this issue. First, as explained above, for a control order to impose measures amounting to a deprivation of liberty there must be a designation order in place. That designation order, which must be approved by both Houses of Parliament, will contain a description of the obligations which may be imposed in a derogating control order.

It should therefore be clear from the restrictions imposed by a control order whether it was intended to be a derogating control order and subject to the specific regime and safeguards set out in the Act. However, it should be emphasised that the courts will make the final decision on this issue. Even if the Secretary of State purported to make a non-derogating control order, a court would nevertheless be free to consider for itself whether, notwithstanding the view of the Secretary of State, the restrictions in that order in fact constituted a deprivation of liberty. If the court were to decide that the order did constitute a deprivation of liberty, the court would have powers to quash the control order.

More generally, the Secretary of State is required by law (section 6 of the Human Rights Act) to act compatibly with the convention rights of the individual and his family. It is unlawful for the Secretary of State to impose restrictions which breach convention rights, and the courts have powers to quash orders that are unlawfully made. Interferences with private and family life, association, and communication must be proportionate, and in accordance with a legitimate aim (normally national security). The Secretary of State will therefore consider very carefully whether any interferences with Convention rights are appropriately justified.

Review safeguards of the Act

The report recommends that these "exceptional measures" should be subject to regular parliamentary review. The Prevention of Terrorism Act contains 3 main forms of review which all involve the parliamentary process and are as follows:

- Sections 1-9 of the Act (which contain the powers to make control orders) expire after 12 months, unless renewed by order. The renewal order must be approved by both Houses of Parliament.
- Section 14(1) of the Act requires the Secretary of State to prepare and lay every three months a report before Parliament on the operation of the control order powers.
- Section 14(2) of the Act further requires the Secretary of State to appoint a person to review the operation of the Act. The person so appointed will send the Secretary of State a report on the outcome of the review as soon as reasonably practicable 9 months from the Act gaining Royal Assent and then annually.

The report must contain recommendations upon:

- The implication for the operation of the Act of further proposals made by the Secretary of State for the amendment of the law relating to terrorism.
- The extent to which the Secretary of State has made use of the emergency procedure to make non-derogation control orders the permission of the court.

Upon receipt, the Secretary of State must lay the report before Parliament.

Paragraphs 26 & 27 - The use of torture as evidence

UK law contains extensive safeguards in relation to evidence obtained by torture. Those safeguards are found in the common law; they flow from the Human Rights Act; and they are contained in statute.

The Courts will have regard to the UK's international obligations, including under the UN Convention Against Torture, in exercising these powers.

Evidence obtained as a result of any acts of torture by British officials, or with which British authorities were complicit, would not be admissible in criminal or civil proceedings in the UK. It does not matter whether the evidence was obtained here or abroad.

The issue of whether or not material from a third country, that may have been obtained as the result of torture, could be taken into account arose during the individual appeals against certification under the part 4 powers in the Anti-terrorism Crime and Security Act 2001. These appeals were heard before the Special Immigration Appeals Commission SIAC (a superior court of record) who concluded that whilst the Government could take account of such material they emphatically rejected any suggestion that any evidence relied upon by the Home Secretary was or even may have been obtained by torture – or indeed by any inhuman or degrading treatment. The Court of Appeal confirmed the view of the SIAC. This issue will now be heard before the House of Lords, sitting in their judicial capacity, in October.

It is important to be clear that it is not the Home Secretary's intention to rely on, or present to Special Immigration Appeals Commission or to the Administrative Court in relation to control orders, evidence which he knows or believes to have been obtained by a third country by torture.

Paragraphs 28-30 – Diplomatic assurances

The Commissioner rightly draws attention to the need for "diplomatic assurances" (obtained in connection with the deportation of foreign nationals) to be subjected to the most rigorous judicial scrutiny. The issues raised are ones with which the immigration appellate bodies are already familiar, and which they are fully competent to assess.

Paragraph 31 – Presentation of terrorist threat

We welcome the Commissioner's observation that the Government has been "careful and constructive" in its statements on international terrorism and by stressing the important contribution of the Muslim community to UK society.

The Government is very aware of the damage that can be caused by the use of inappropriate and insensitive language when referring to terrorism. We have always made a clear distinction between extremist individuals and the faith they claim to be associated with or represent. The tiny number of people who advocate and practice violence have nothing to do with mainstream Islam and do not represent the majority of the Muslim community or their views. The Prime Minister and the Home Secretary have taken a firm stand on this and have made it clear that we find terms such as "Islamic terrorist" unacceptable.

Paragraph 34 (and 136-138) – stop and search powers

The stop and search figures quoted by the CRE originate from the Section 95 Report published under the Criminal Justice Act. The 36% and 17% increase in searches for Asians and White people respectively was in 2002/03 not 2004. These searches were carried out under PACE and other legislation, not under the Terrorism Act 2000.

The 300% increase in searches of Asian people under section 44 relates to the figures for 2002/03. More recent figures, for 2003/04, show that searches under the Terrorism Act 2000 increased by 43% for White people, 55% for Black people, and 23% for Asians. The number of stops and searches has risen across all ethnic groups but the number of Asians stopped and searched, as a proportion of the total, has fallen slightly.

The Government believes the stop and search powers in section 44 of the Terrorism Act are an essential tool in the fight against terrorism. As part of a structured counter-terrorist strategy, they are an invaluable aid to disrupting terrorist activity by making it more difficult for terrorists to operate here. The Government is aware that the Muslim community is concerned about the use of section 44 powers and it takes these concerns very seriously. As well as launching the Stop & Search Action Team to look at all forms of stop and search, the Home Office has published specific guidance for police forces on the authorisation of section 44 powers, which emphasises the need for forces to consider as wide a range of factors as possible when authorising the powers.

The Government believes the stop and search powers in section 44 of the Terrorism Act are an essential tool in the fight against terrorism. As part of a structured counter-terrorist

strategy, they are an invaluable aid to disrupting terrorist activity by making it more difficult for terrorists to operate here. The Government is aware that the Muslim community is concerned about the use of counter-terrorism powers including section 44 stop and search. It takes these concerns very seriously and is committed to developing a close partnership with the Muslim community with the shared aim of combating terrorism. Specific work is being undertaken to reassure communities that counter-terrorism powers are being used proportionately and appropriately. As well as launching the Stop & Search Action Team to look at all forms of stop and search, the Home Office has published specific guidance for police forces on the authorisation of section 44 powers, which emphasises the need for forces to consider as wide a range of factors as possible when authorising the powers.

The report, at paras.136-138, recognises some of these steps already taken. The government is also currently investing £172K in research to improve the targeting of Stop and Search by the police. There are also additional sums of money being invested in other Home Office business areas such as the IND-RDS research for Mary Coussey, the Home Office independent race monitor.

Paragraph 35 – Arrests under the Terrorism Act 2000

Some individuals arrested have not subsequently been charged under the Terrorism Act, but as the report recognises, this does not suggest that the powers are being used inappropriately. Many offences relating to terrorist activity such as explosives, firearms, or fraud offences are dealt with under general criminal legislation. Therefore not all individuals arrested under the Terrorism Act will necessarily be charged with offences under terrorism legislation.

Police records show that from 11 September 2001 until March 31 2005, 732 people were arrested under the Terrorism Act 2000. 121 of these were charged under the Act and 21 individuals have been convicted for offences within the Act. 138 were charged under other legislation. The religion of those arrested is not collated centrally and it is not appropriate therefore to refer to the number of “Muslims” arrested under the Act as stated in the report. Full details of arrest statistics under the Terrorism Act can be found at http://www.homeoffice.gov.uk/docs3/tatc_arrest_stats.html

IMMIGRATION AND ASYLUM

Paragraph 37

The numbers quoted for asylum applications in the United Kingdom should be 29,640 in 1996 to a high of 84,130 in 2002. This rise was not unique to UK, but an EU-wide phenomenon, reflecting events in source countries. The reference to a 10 year low in 1996 is unclear. 1996 was lowest in years 1995-2004 (i.e. lowest in the last decade). 1996 was not a ten year low in the sense of, at the time, being the lowest for 10 years eg 1993 was lower at 22,370

There is no evidence to support the assertion that there has been increasing difficulties in accessing the UK or that this would lead to an increase in asylum applications.

It is an unsupported assumption that the 41% decline in asylum applications in 2003 on the previous year in turn owes as much to improved circumstances elsewhere in the world as it

does to recent reforms of the asylum system. The fact that the UK had a much greater fall than rest of EU15 in 2003 and 2004 suggests that the assumption is incorrect.

It is misleading to describe asylum as the visible tip of the migratory iceberg. This implies vast hidden numbers of migrants and in any case the UK produces immigration statistics clearly showing other types of migration.

The detention of asylum seekers

Paragraph 42

Latest statistics show that at 26 March 2005 there were 1,625 people detained who were recorded as having sought asylum at some stage.

Paragraph 44

It is incorrect to say in the last sentence that it remains the case that the authorisation of severe restrictions on the liberty of individuals is left to the discretion of immigration officers. Authorisation of detention must be given at Chief Immigration Officer level which is a senior grade to an Immigration Officer.

Paragraph 46

The report notes that the decision to detain is taken administratively but that this decision can be appealed to a special immigration appellate authority. We believe that this is a reference to the right to apply to an immigration appellate Adjudicator for release on bail. If so, it does not constitute an appeal against the original decision to detain but rather provides for an Adjudicator to decide whether the detained person may safely be released on bail.

It should be noted that continued detention is subject to internal administrative review at increasingly senior levels within the Immigration Service.

The report accepts that the current system, providing the possibility of applying for release on bail meets the criteria laid down by article 5 of the Convention. It should also be noted that the lawfulness of detention can be challenged through judicial review or an application made for a writ of habeas corpus.

Paragraph 47

In line with paragraph 46, paragraph 47 misunderstands the purpose of a bail application and presents it as far more complex than it is in practice. The bail applicant merely has to satisfy an Adjudicator that he will answer to his bail if granted, have an address to which he may be bailed and, if required, provide sureties. The difficulties described by the Commissioner are those that might be expected to be encountered in a judicial review or habeas corpus application made to the Courts.

Paragraph 49

CommDH(2005)6

The Commissioner is unsure as to whether detainees are informed of the outcome of detention reviews. We can confirm that the outcome of the monthly review of detention is communicated in writing to the detainee.

Conditions of detention

Paragraph 52

The report states that failed asylum seekers have committed no crime and that their only fault has been to aspire to a better life. However, they will in fact have been refused leave to enter the UK and may have also breached immigration rules.

The Detention of Children and Families

Paragraph 53

Families are detained under the same criteria as individuals, ie whilst identity and basis of claim is established, because of the risk of absconding, as part of a fast-track process or to effect removal.

Not all families in detention will be held pending removal although the vast majority are.

Each case is considered on its merits and the presumption will still be in favour of granting temporary admission or release wherever possible

Detention is used only where necessary and that this is especially true for families with children.

Detention of families kept to the minimum period, subject to frequent and rigorous review, and very few families are detained for more than just a few days.

Families are accommodated in dedicated family rooms within a removal centre so as to ensure that family members are not separated and, so far as practicable within the constraints of detention, are able to maintain family life.

Family accommodation is available at Yarl's Wood, Dungavel and Tinsley House Immigration Removal Centres and at Oakington Reception Centre.

Unaccompanied children are only ever detained in the most exceptional circumstances and then only overnight whilst alternative arrangements are made for their care.

Paragraph 54

The report outlines that in 2002, the UN Committee on the Rights of the Child had expressed its concern that the detention of an increasing number of children claiming asylum in the United Kingdom is incompatible with the provisions of the Convention. It should be noted that statistics include asylum and non-asylum detainees.

Paragraph 55

In paragraph 55 the report claims that the Commissioner was informed of numerous cases of children being detained for in excess of two months. However, no indication is given as to the source of this information or its accuracy. It also conflicts with the only statistics cited.

The report is not correct in saying that: “There is a clear duty to ensure the utmost transparency on an issue of such importance – snap-shot statistics on a day of the Government’s choosing.” The day is not chosen by the Government but is in effect set automatically in advance as part of the overall schedule for the publication of national statistics. It is produced by independent statisticians as part of the National Statistics framework, which includes commitments to professional standards and integrity.

Data over a period cannot yet be used to produce publishable statistics on flows of detainees, as there is no reliable way of independently verifying the figures, and there are still data quality and methodological issues. There is potentially significant double counting when producing flows data relating to the detention estate, for example due to flows of individuals between different locations. Work is ongoing to improve the quality of the data, with an aim to producing these statistics as soon as they are of a high enough standard to comply with National Statistics.

Paragraph 56

In line 3 we would wish to emphasise that only a few children had been held at Dungavel and that the accusation of inadequate attention to their needs is an allegation only.

Paragraph 59

The purpose of the pastoral visit is not described correctly and, consequently, the reasoning and conclusions that follow are flawed. The pastoral visit is intended to allow the Immigration Service to gather information necessary to plan for the safe and orderly detention of the family in the event that removal needs to be enforced. At the same time, it provides an opportunity to ensure that the family understand they have reached the end of the asylum process, should now leave the UK and, if they fail to do so, will be liable to be detained in order to enforce their departure.

Paragraph 61

The paragraph states that during 2003, 30 men, 15 women and 3 children had been held in prison (in Northern Ireland) under immigration powers. However, these are not official statistics and we are unclear as to the source of such numbers.

CommDH(2005)6

We acknowledge that holding asylum seekers at Hydebank Wood Young Offenders Centre is not ideal but we have put in place arrangements to try and make conditions more agreeable for those in our care.

All Immigration detainees held at of Hydebank Wood Young Offenders Centre are afforded the opportunity to transfer to Tinsley House Immigration Detention Centre in Liverpool. Detainees will normally be transferred within 24/48 hours of a transfer request being submitted. Representatives from the Law Centre and Refugee Action sit on the Ethnicity and Diversity Committee of Hydebank Wood Young Offenders Centre. Members of the traveling community have also been invited to sit on the Committee.

Paragraph 62

It should also be noted that the practice of routinely holding immigration detainees in prisons ended in January 2002. Individual detainees may, however, be held in prison for reasons of security or control. This would include individuals who were violent, disorderly or represented a risk to other detainees, and could include criminals awaiting deportation on completion of a prison sentence.

Fast-track asylum procedures

We are particularly concerned with the analysis of fast track procedures and the conclusions subsequently made. It appears that the report has confused the Harmondsworth Fast Track process with the Non Suspensive Appeals (NSA) system.

Paragraph 63

The report claims that significant procedural changes have also been introduced in respect of applications that are considered to be clearly unfounded. However, the change (in the Nationality, Immigration & Asylum Act 2002) applies to applications which, if refused, are certified clearly unfounded. It is only in such cases that NSA is relevant.

Paragraph 63 should therefore be read as follows, in relation to the Fast-track asylum procedure (amendments in italics):

Two accelerated asylum application systems currently are currently in place. There is, firstly, one for those whose applications which are considered on initial inspection by the immigration service to be **clearly** unfounded. Under Section 94 of the Nationality, Immigration & Asylum Act 2002, the Home Secretary has the power to draw up a list of **generally** safe countries (currently containing 14 countries). The **Secretary of State will assess whether applications made by people who are entitled to reside in these countries are clearly unfounded, and if he considers that they are then he is obliged to certify them as clearly unfounded. But each application is still attentively considered on its individual merits.** Individuals from these countries, as well as others whose claims are also considered **capable of being decided quickly**, will, if suitable for detention, be transferred to Oakington Reception Centre for **consideration of their asylum claim** and, **if there claim is certified**, are unable to lodge an appeal against the negative decision **from inside the UK** (though they may contest **the certificate** through judicial review **before they leave the country and acquire an**

in country appeal right against the negative decision if they succeed in overturning the certificate). They may, however, instruct their legal representatives and sign appeal papers prior to departure / removal. I was informed that not all asylum seekers processed in non-suspensive appeal proceedings are detained. Statistics indicating the precise proportion would not, however, appear to be available. My impression from my discussions with immigration officials certainly suggested that the majority were.

Paragraph 64

In line 2 the second sentence should make it clear that other asylum seekers subject to fast-track proceedings are applicants from any country whose claims appear after screening to be capable of being decided quickly, eg: *A list of countries is provided by the Home Office (currently numbering 56 and including the 14 countries / states referred to in paragraph 63 above) as a guide as to which claims are considered likely to be suitable for fast-track proceedings.*

In line 7 Yarls Wood should be added to the list of places where applicants will be held.

In line 8 it should read *clearly* unfounded.

Paragraph 65

In line 6/7 it should be made clear that UK courts *up to the highest level (the House of Lords)* have approved detention for the sole purpose of *quickly* processing asylum applications.

Paragraph 66

There has been no departure from considering each application attentively upon its merits. All claims in any of the fast track processes have a substantive interview prior to decision; and if the claimant is detained they have access to free on-site legal representation from the outset. In the API and in the NSA training we repeatedly emphasize that all cases are determined on their individual merits. This approach is a key part of the NSA process.

Paragraph 67

The Commissioner should note that appeal papers may be prepared and signed before the appellant leaves / is removed and the relevant NGOs are fully aware of this. The appeal is not, however, valid if lodged whilst the appellant is still in the UK.

Response to accusation that the NSA process is not in accordance with Article 3:

Firstly our courts have not ruled that NSA proceedings are contrary to Article 3 ECHR. The reason the NSA process is compatible with Article 3 is the availability of Judicial Review before removal. We must stress that at Judicial Review the person only has to make an arguable case that they qualify for asylum to quash the certificate and hence get an in country appeal right – this addresses with the concern that Judicial Review is not necessarily the best route to get into the substance of the claim.

The quality of initial asylum decisions

Paragraph 68

On 4 April 2004 a new single tier Asylum and Immigration Tribunal (AIT) was created in place of the existing two-tier appeal structure, which comprised of the adjudicator tier and the Immigration Appeal Tribunal (IAT). In addition to the creation of the AIT a new system of higher court oversight was introduced. Under the new system, following receipt of the AIT's appeal decision, a party to the appeal can apply to the High Court to have the AIT's decision reviewed on the grounds that it made an error of law. On consideration of the application the High Court can order the appeal decision to be reconsidered if it thinks that the AIT may have made an error of law and there is a real possibility that the AIT would decide the appeal differently on reconsideration. For a transitional period the review application will be considered in the first instance by a member of the AIT.

The new appeals structure has been introduced to combat abuse of the system and reduce opportunities for delay. The previous system could take up to 65 weeks from receipt of an asylum application through to promulgation of the IAT's decision. Corresponding time scales under the new process will be at least half this. Increasing speed and efficiency within the system and delivering early finality will ensure that public money and resources are targeted on those genuinely in need.

The time limits for applying for a High Court review of an AIT decision and the new legal aid arrangements for the review and reconsideration stages support the Government's aims for the new system.

The intention behind the introduction of the shortened time limits is to deliver speed and efficiency without compromising the provision of effective access to justice and the Government is confident that the time limits have been set at the right level. In the majority of cases there will be sufficient time for a representative to prepare and lodge a review application. The importance of having flexibility in the process is recognised, however, and provision has been made for these limits to be extended.

The new legal aid arrangements, which only apply to the later review and reconsideration stages of the appeals process, have been designed to encourage suppliers to focus more carefully on the merits of a case before agreeing to provide representation. Funding will be awarded retrospectively, usually by the Tribunal following reconsideration. This introduces an element of risk to the scheme, which is that if a supplier agrees to provide representation in a weak case they may not be paid for their work. The Government is aware of concern that the arrangements will create financial uncertainty and drive legal aid suppliers out of the market. However, the purpose of the scheme is not to create uncertainty and suppliers that act conscientiously and pursue cases with merit can expect to be paid. Taking on a case will only involve risk if its prospects of success are poor.

The Government is committed to ensuring access to justice and is confident that the new appeals system strikes the right balance between securing access for those genuinely in need whilst also discouraging exploitation of the system.

Paragraphs 69 - 70

It must be emphasised that we do not accept that there is a simple correlation between the outcome of an appeal and the quality of an initial decision. A good number of other factors influence the outcome of asylum appeals, e.g. new evidence presented by the appellant at appeal, changes in country circumstances or emerging caselaw.

As previously outlined we consider that the picture of training given in the report to be unduly negative. Including interview training, new caseworkers receive 30 days training (6 weeks) and on-going training (e.g. on human rights and assessment of credibility in 2004) and seminars with outside bodies such as the Medical Foundation for the Care of Victims of Torture are also provided during the year. All caseworkers also have access to senior Caseworkers who will offer advice and guidance on more complex cases or cases requiring very specific country information. Caseworkers also have access to a detailed Knowledge base containing policy and process instructions and country information guidance.

We would also counter the accusation that there is an apparent failure to react quickly to new situations in the world.

The withdrawal of basic support for asylum seekers

Paragraphs 71 and 72

We are concerned with the accusation that section 55 led to “the forced destitution of asylum seekers, who, unable to work, had no means of supporting themselves” We would argue that there was little firm evidence of an increase in rough sleeping as a result of Section 55 and that support was available from other sources such as friends, family and charities.

There is a specific provision built into section 55 to ensure that support will be provided if this is necessary to prevent a breach of a person’s rights under the ECHR even if that person did not claim asylum as soon as reasonably practicable after their arrival in the UK.

Paragraph 73

Support will not be withdrawn where the family is co-operating. Therefore, even if there are delays in obtaining appropriate travel documentation to enable removal, support will continue provided the family is co-operating by, for example, attending relevant interviews or taking reasonable steps to secure a voluntary return. The legislation contains a specific safeguard in that support is not to be withdrawn where to do so would breach a person’s rights under ECHR (see paragraph 3(b) of schedule 3 to the Nationality, Immigration and Asylum Act 2002). The Government would not accept therefore that this provision constitutes ‘menacing’ failed asylum seeker families or that it is inhumane. Furthermore, assistance with air tickets and travel documents is given where necessary, and this is made clear to all families who fall within the section 9 process.

Entering the United Kingdom without a passport

Paragraph 74

The report does not provide evidence to support the accusation that it is increasingly difficult to enter the UK legally leading many people, including asylum seekers, to seek the assistance of traffickers.

Paragraph 75

We would like the Report to include the point that the Parliamentary Joint Committee on Human Rights accepted that the requirement of the defendant to prove the defence rather than have the prosecution do so was acceptable in all the circumstances.

Access to legal representation in asylum cases

Paragraph 76

There has been a huge increase in legal aid expenditure on asylum. Between 2000-01 and 2003-04 it rose from £81.3m to £204m. There are numerous reasons which account for this increase. However, the fact that the majority of asylum claims have historically been unsuccessful has understandably given rise to concerns that the system is being exploited.

It is against this background that the Government introduced a number of important measures in April 2004. The measures focus public money on deserving cases, save taxpayers' money and reduce the opportunities for the system to be abused. At the same time they also ensure that only accredited lawyers and caseworkers can carry out publicly funded asylum work. The Commissioner's report makes specific reference to two of the measures introduced.

A five-hour financial threshold for the initial decision-making process was introduced. This is intended to target resources on genuine cases and prevent duplication of work. The Government is confident that this limit has been set at the right level. In the majority of cases it will be sufficient for the representative to carry out the work required at the initial decision making stage. The five hours will cover the initial advice in an asylum case and the preparation and submission of the applicant's statement of case. We recognise however, that it is important to have flexibility so once the threshold is reached the representative can apply to the Legal Services Commission (LSC) for an extension. Extensions are only likely to be granted in genuine and complex cases where there is a real prospect of success.

The application of the merits test for appeals against initial decisions has been brought in house and is now applied by the LSC. This initiative is similarly intended to target resources on genuine cases and was introduced following concerns that some representatives were not applying the merits test properly and were providing representation in unmeritorious cases. The merits test has not been changed but by bringing it in house the LSC can ensure that it is correctly interpreted and applied.

Juvenile Justice

Paragraphs 81 and 82

In his opening paragraphs the Commissioner reports that the United Kingdom Government has made a priority of combating youth crime and disorder; that it has invested considerable effort in reforming the youth justice system and has introduced a wide-range of preventative and repressive measures, many of which have been extremely positive. He recognises that many of the reforms, following the adoption of the Crime and Disorder Act including the creation of the Youth Justice Board for England and Wales and the multi-agency Youth Offending Teams, have provided greater alternatives to custodial sentences with earlier interventions and a wide range of welfare-based programmes. He also comments however that these policies would appear to have made little dent on the numbers of juveniles and young offenders detained. We acknowledge and welcomes the credit given by the Commissioner.

Paragraphs 83 – 85, 108 – 119 (Anti-Social Behaviour Orders (ASBOs))

Accusation

The report acknowledges the range of new powers that the Government has introduced to tackle ASB but wishes to focus on ASBOs because the Commissioner sees them as particularly problematic’.

The report’s main concerns relate to:

1. The use of hearsay evidence
2. The inappropriate use of ASBOs
3. Push by Government for agencies to use ASBOs
4. Agencies that can apply for ASBOs
5. Breach of ASBO leading to an increase in youth custody
6. Publicity of ASBOs

The report makes 5 recommendations:

- Ensure that ASBOs adequately delimit the nature of behaviour targeted.
- Exclude the possibility of authorising ASBOs on the basis of hearsay evidence alone.
- Restrict the ability to apply to the courts for Anti-Social Behaviour Orders to the authorities currently invested with this right.
- Raise to 16 the age at which children in breach of terms of Anti-Social Behaviour Orders may be sentenced to custody.
- Reformulate Anti-Social Behaviour Order guidelines so that they neither encourage nor permit the excessive publicity of the making of orders against juveniles. In order to guarantee the right of children to privacy, the reproduction and public dissemination of posters reproducing the pictures of children submitted to ASBOs should be prohibited.

Ensure that ASBOs adequately delimit the nature of behaviour targeted.

The Commissioner acknowledges that well drafted ASBOs prohibiting clearly proven and serious behaviour have their place, but cites two cases where their use might not have been appropriate; the case of an 87 year old who received an order for 'being sarcastic' and a '17 year old deaf girl for spitting'.

It is difficult to comment on individual cases, especially when the details of the cases provided are so scant.

The legal definition of anti-social behaviour in relation to ASBOs is behaviour that 'caused or was likely to cause harassment, alarm or distress to one or more persons not of the same household'. The order must be necessary for the protection of persons from further anti-social behaviour by the defendant.

We know that ASBOs are being used to deal with a range of behaviours, but they are generally used to address loutish and unruly conduct such as verbal abuse, harassment, assault, graffiti and excessive noise

From April 1999 to September 2004 (date up to which data is currently available), there have been 3826 orders, 45% of which have been made on juveniles.

It is for the court to decide if the application for the ASBO has merit and meets the required tests.

In relation to young people, Home Office guidance on ASBOs (2002) states 'when applying for an order against a young person aged between 10-17, an assessment should be made of their circumstances and needs.'

Similar guidance is offered in relation to adults who may be in need of community care services.

In addition to ASBOs, the Government has introduced a full range of powers to tackle anti-social behaviour, for example, strengthening existing injunction powers, allowing the police to close down premises being used for misuse of Class A drugs, allowing the police to disperse intimidating groups, allowing the demotion of a social housing tenant's tenancy so that it is less secure and fixed penalty notices for disorder.

ASBOs are just one tool in the tool box and Home Office advice via published material and training events has consistently been that local agencies must use the most appropriate tool for the particular situation.

In addition, Home Office published material and training events stress the need for a staged and incremental approach to tackling anti-social behaviour which includes the use of Acceptable Behaviour Contracts/Agreements that are used to nip issues in the bud.

Exclude the possibility of authorising ASBOs on the basis of hearsay evidence alone.

The Commissioner finds the combination of a criminal burden of proof with civil rules of evidence difficult to justify. He is concerned that hearsay evidence and the use of professional witnesses are not capable of proving alleged anti-social behaviour beyond reasonable doubt. He is also concerned that Home Office guidance unduly encourages the use of professional witnesses and hearsay evidence and fails to emphasise the seriousness of the nuisance targeted.

The principal purpose of ASBOs is to protect those people who directly experience anti-social behaviour. Therefore, the welfare and safety of victims and witnesses must be the first consideration at every stage in the process. Most victims of anti-social behaviour live in the same community as the perpetrators of anti-social behaviour and many therefore feel unable to come forward for fear of reprisals. Hearsay and professional witness evidence allows for the identities of those too fearful to give evidence to be protected. It is for this reason that the House of Lords judgement in the McCann case confirmed that the use of hearsay and professional witness evidence was permissible. It is a matter for the judge or magistrate to decide what weight they attach to hearsay evidence.

Although the civil rules of evidence apply to ASBO proceedings, this does not mean ASBOs can be made on the basis of very little or poor evidence. The evidence presented in each anti-social behaviour case must enable the court to arrive at a clear understanding of the details of the case.

We acknowledge that witnesses who are willing to testify in court provide the best form of evidence and, where possible, witnesses are encouraged to come forward. However, where a witness is unable to testify, hearsay or professional witness evidence must be sufficiently robust to convince a court that anti-social behaviour has occurred and that an order is necessary to protect persons from further anti-social acts. Examples of types of evidence that may be used include video or CCTV footage, breach of an acceptable behaviour contract, evidence of complaints recorded by police, housing providers or other agencies and previous relevant civil proceedings or convictions. We believe these types of evidence are capable of proving anti-social behaviour beyond reasonable doubt. Current Home Office guidance reflects this position.

In addition, we have recently introduced measures to make it easier for victims of anti-social behaviour to attend court and give evidence in person. The Serious Organised Crime and Police Act 2005 contains provisions to allow the “special measures”, formerly reserved for criminal hearings, to be used in anti-social behaviour cases. These new provisions will allow the use of “special measures” such as enabling witnesses to give evidence in private or by video link and the use of screens to protect witnesses from the accused.

Restrict the ability to apply to the courts for Anti-Social Behaviour Orders to the authorities currently invested with this right.

The Commissioner is concerned that as part of a drive to promote ASBOs, they are being made more accessible and open to 'as many actors as possible'. He understands that consideration is being given to allowing individuals, or groups of individuals, to apply for ASBOs directly. He recommends that the ability to apply for an ASBO is restricted to those authorities that are currently able to apply for them.

Provisions in the Serious Organised Crime and Police Act 2005 allow the Secretary of State to add, by way of an order, to the list of 'relevant authorities' that can apply for ASBOs. Additionally there is a power enabling local authorities, currently one of the relevant authorities' that can apply for ASBOs, to be able to 'contract out' their ASBO power to other organisations.

These provisions were sought to enable the Government to respond quickly to the way in which communities are served.

However, there are currently no plans to add to the list of 'relevant authorities' that can apply for ASBOs nor is there any firm or conclusive thinking as to which agencies local authorities might be able to delegate their ASBO power to.

Raise to 16 the age at which children in breach of terms of Anti-Social Behaviour Orders may be sentenced to custody.

The Commissioner comments that breach of ASBOs has led to a large number of children being detained. He advises on recent breach and custody statistics; 46% of young people who breach their ASBOs and who are found guilty, receive immediate custody. The Commissioner goes on to say that the Chair of the Youth Justice Board has conceded that the rise in the youth offender population in custody in 2004 resulted mainly from breaches of ASBOs.

The Commissioner is probably not aware of the recent study conducted by the Youth Justice Board which concludes that use of ASBOs is not bringing a whole new group of young people into the offending environment. In the study, 43 young people who had ASBOs had a total of 1,779 offences between them.

Home Office data on breach and custody rates for the period between June 2000 and December 2003 indicates that only 17% of young people were given custodial sentences for breach of an ASBO where the ASBO was dealt with on its own and no other offence was considered.

The Commissioner makes reference to the use of ASBOs in Scotland and that breach by a young person under the age of 16 will never result in custody. He recommends that this approach is adopted in England and Wales.

The statistics above confirm that only a small number of young people receive custody for breach of ASBO alone. In addition statute only allows a maximum detention of 12 months (the average is in fact 3-6 months).

Recently published (31 March 2005) Joint Youth Justice Board and Home Office guidance on how local Youth Offending Teams should deal with anti-social behaviour advises that custody should be a last resort for juveniles who breach their ASBOs.

In relation to Scotland, the youth justice system is different to that which operates in England and Wales. ASBOs were introduced for individuals 12 years old and upwards in October 2004 and as yet there is no data on their take up.

The Commissioner is right in his comment that breach by a young person under the age of 16 would not result in custody. However the full range of disposals is available including tagging, supervision orders, community reparation orders and in the case of serious anti-social behaviour and breach, those under 16 can be detained in secure local authority accommodation for which there is no maximum stay specified.

Reformulate Anti-Social Behaviour Order guidelines so that they neither encourage nor permit the excessive publicity of the making of orders against juveniles. In order to guarantee the right of children to privacy, the reproduction and public dissemination of posters reproducing the pictures of children submitted to ASBOs should be prohibited.

The Commissioner was particularly struck by the degree of publicity surrounding the making of ASBOs and that this was indeed encouraged by Home Office publicity. The Commissioner acknowledged the need for the community to know of action taken and was aware of the recent judgment, commonly referred to as Stanley v Brent⁴³ which stated that ASBOs need publicity in order to operate.

However, he felt it to be entirely disproportionate to aggressively inform members of the public who have no knowledge of the offending behaviour and who are not affected by it, of the ASBO.

The Commissioner recommends a reformulating of the Anti-Social Behaviour Order guidelines so that they neither encourage nor permit the excessive publicity of the making of orders against juveniles. In order to guarantee the right of children to privacy, the reproduction and public dissemination of posters reproducing the pictures of children submitted to ASBOs should be prohibited.

The Commissioner makes reference to the Home Office guidance published in June 2004. The Commissioner might not be aware of more recent Home Office guidance published on 1st March 2005 in relation to publicity and ASBOs. That guidance advises on a case by case approach to publicity and on the need to balance the human rights of the individual subject to the ASBO with the human rights of the wider community.

⁴³ R (Stanley, Marshall and Kelly) v Metropolitan Police Commissioner and London Borough of Brent, Secretary of State for the Home Department (intervening), October 2004.

It advises that any publicity should be appropriate and proportionate in all aspects, including distribution and consideration of the vulnerability of the perpetrator.

“Distribution should be primarily with the area (s) which suffered from the anti-social behaviour and which are covered by the terms of the order, including exclusion zones. People who have suffered from the anti-social behaviour, for example residents, local businesses, shop staff, staff of the local public services, particular groups or households should be the target of publicity.” Home Office Guidance on ASBOs and Publicity (March 2005).

This guidance is available from the Home Office website.

Paragraphs 86 – 97 (The detention of juveniles and young offenders)

Accusation

The report’s main concerns relate to:

1. “The high levels of youth detention suggest either a lack of suitable alternatives or that magistrates and judges do not have sufficient confidence in them.”
2. “The levels of juvenile and young offender detention.”
3. “The high conviction rate for those released from custody.”
4. “Whether the Youth Justice Board’s expenditure on secure facilities represents the most judicious use of its funds.”
5. “Conditions in custody.”
6. “Too much emphasis on punishment at the expense of rehabilitation in custody.”
7. “Levels of education in custody.”
8. “The importance of appropriate psychiatric care in custody.”
9. “The risk of self-harm to vulnerable and disturbed young people in custody.”
10. “The report mixes references to juveniles and young adult offenders.”

1. “The high levels of youth detention suggest either a lack of suitable alternatives or that magistrates and judges do not have sufficient confidence in them.”

Community Sentences for Juveniles

Reforms of the youth justice system have had 4 main aims:

- To develop a clear strategy to prevent offending and re-offending,;
- To intervene earlier and more effectively,
- To get things done more quickly; and
- To bring together all the people who have an interest in and are responsible for doing something about youth crime.

The Government strongly believes that juveniles should only be sent to custody as a last resort and in recent years has greatly strengthened and expended the range of non-custodial sentencing options available to the courts.

Punishment forms an integral element of these sentences as well as the opportunity for intervention to address the offending behaviour and any underlying problems. The youth justice reforms have expanded the range of orders available to the courts to provide varying degrees of punishment and intervention to ensure that the response by the criminal justice system is proportionate to the seriousness of the offence.

If they are to provide a genuine alternative to custody, community sentences must be strong, effective, and command public confidence.

The orders challenge young offenders and confront them with the consequences of their offending, for themselves and their family and their victims and local community. It is important for them to develop personal responsibility for their behaviour and to face up to the consequences of their actions and change their attitudes and behaviour. They must tackle offending behaviour, address educational and social problems, encourage the young offender to take responsibility for their behaviour and make reparation to the victim or community where appropriate.

The Referral Order is now the main intervention for young offenders who plead guilty on their first court appearance. They are referred to a community led panel also attended by parents and others. The panel negotiates a contract with them including reparation to victims and steps to tackle their offending behaviour. If they agree a contract and carry it out the conviction is not recorded. If they do not they are referred back to the court for re-sentencing.

The reparation order requires the young person to make specific amends for the wrong they have done, makes them face up to their crimes and understand the impact of their actions on their victims and the wider community.

The Youth Justice Board has developed the Intensive Supervision & Surveillance Programme (ISSP) to cater for serious and persistent young offenders who might otherwise be at risk of a custodial sentence.

Since 2001 the Youth Justice Board has invested approximately £80million on ISSP, specifically designed to improve the confidence of the courts in community sentences for more serious and persistent offenders. The total number of starts to date and since programme inception is 13,522.

The programmes have two key elements;

- Intensive supervision consisting of highly structured, individual programmes to tackle the causes of offending behaviour – including education and training; reparation to victims, inter-personal skills and family support.
- Intensive surveillance consisting of either tracking, electronic tagging voice verification, or intelligence led policing.

Looking to the future we are aiming to create a simpler and more flexible sentencing structure. The reparation order and referral order will be maintained and we want to legislate to introduce a new generic juvenile community sentence with a wide menu of interventions. This new Juvenile Rehabilitation Order will replace eight current community sentences. We anticipate that this will give courts the flexibility and choice which they need to determine the most appropriate sentence for a convicted young offender.

We also intend to legislate to introduce an Intensive Supervision and Surveillance Order which will replace ISSP as a robust alternative to custody for the more serious or persistent offenders.

2. “The levels of juvenile and young offender detention.”

The Report comments on the levels of juvenile detention. It is true that numbers increased markedly in the early- to mid-1990s. Since 2002, however, there has been a substantial fall. The Report quotes figures for 15 to 17 year olds detained in Prison Service accommodation. In fact, the figure for 31 December, 2004 was 2,169 (not 2,203, as stated). This is 12 per cent lower than the June 1997 figure, which is correctly given as 2,479. The Report also says that ‘compared with 2003 ... the number of juveniles detained [in 2004] has increased’. No dates or figures are given, so it is not possible to comment on them - but it should perhaps be pointed out that the number of juvenile offenders in all types of custody was lower in eight of the twelve months of 2004 than it had been in 2003.

As the Report rightly comments, the detention of juveniles ought to be a last resort and applied for the shortest appropriate period of time. That precisely summarises the Government’s policy. We are pleased that the Report recognises the steps that have been and are being taken to give it effect. In particular, we have made available to the courts a wide range of community sentences.

3. “The high conviction rate for those released from custody.”

The Report comments on the high reconviction rate for those released from custody. The Government is determined to try to reduce this. But it should be understood that a high proportion of those sentenced to custody are serial offenders who have already been ‘given a chance’ – or indeed several chances. Custody has to be the last resort because it guarantees that penalties ordered by the courts will be put into effect. Without such a sanction, non-custodial sentences would be less effective and this could lead to a lack of confidence in the system. Something similar occurred in the late 1980s and early 1990s, with the policy of encouraging repeated use of police cautions for young people who continued to offend.

4. “Whether the Youth Justice Board’s expenditure on secure facilities represents the most judicious use of its funds.”

The Report questions whether the Youth Justice Board’s expenditure on secure facilities represents the most judicious use of its funds. Ultimately, it is the courts who decide whether an offender is sentenced to custody or receives some other penalty. In the short-to-medium term, therefore, the Board’s expenditure on custodial provision is purely demand-led. Over a longer timescale, it can seek to influence sentencers’ views on when custody is appropriate, and that is what it is doing. It has a target of reducing numbers in custody by 10 per cent by March 2006. Some of the Report’s recommendations would add to the cost of custody. Rehabilitative regimes are expensive. The Report welcomes recent investment in LASCHs and STCs, but these places cost more than three times as much as a place in a Young Offender Institution. The call (at [paragraph 92](#)) for even greater investment in education in custody – it has trebled in the last three years - would add further to the Youth Justice Board’s spending on custodial provision.

5. “Conditions in custody.”

It is unfortunate that time did not allow a visit to any custodial establishments in England or Wales, as first hand observation would have added to the relevance of the Report's conclusions. The youth justice system in Northern Ireland is rather different from that in England and Wales, and it is not possible to make reliable inferences, as the Report seeks to do at paragraphs 92, 93 & 97, about conditions in English and Welsh establishments.

6. “Too much emphasis on punishment at the expense of rehabilitation in custody.”

The comment at paragraph 90 that there is too much emphasis on punishment, at the expense of rehabilitation, overlooks the strong rehabilitative thrust of the Detention and Training Order (DTO), which is the standard sentence for juveniles in England and Wales when the court decides that custody is unavoidable. The DTO is designed to prepare the young person for return to the community and has a strong emphasis, which the Youth Justice Board is continuing to develop, on education, training and employment.

7. “Levels of education in custody.”

The statement at paragraph 92 that the average time spent in education in Young Offender Institutions in 2003 was 7.1 hours a week could give a seriously misleading impression. Young Offender Institutions accommodate offenders up to the age of 20 – well past the school leaving age. Juvenile offenders receive a much greater amount of education than young adults. YJB figures suggest that in 2002-03, all except one of the Young Offender Institutions that accommodate juveniles was meeting or exceeding the 15 hours a week specified in the service level agreement between the Prison Service and the Youth Justice Board. And in 2003-04, an average of 24 hours education a week was provided – though it is recognised that some young people were receiving significantly less. During the year ending March 2004, young people in juvenile Young Offender Institutions gained 4582 Basic Skills qualifications – exceeding the target by 17 per cent. Of these, 577 were at level 2, which is recognised as equivalent to a GCSE of reasonable standard. In addition, young people in juvenile Young Offender Institutions sitting GCSE examinations gained 119 passes.

8. “The importance of appropriate psychiatric care in custody.”

The Report rightly stresses the importance of appropriate psychiatric care. The Youth Justice Board has put in place arrangements to ensure young people are screened for mental health problems and substance misuse, and where appropriate are assessed by specialist services within set time periods. The Board is working in partnership with the Department of Health and other Government agencies to improve access to, and provision of, services. National Health Service Primary Care Trusts are assuming responsibility for commissioning health services in all Prison Service establishments by 2007, with the aim of bringing community standards of health care provision to these establishments. The Board is also working with the Department of Health to improve access to new secure mental health beds, which are being provided in several parts of the country.

9. “The risk of self-harm to vulnerable and disturbed young people in custody.”

The Report comments on the risk of self-harm to vulnerable and disturbed young people in custody. The Prison Service and the Youth Justice Board attach the greatest importance to preventing this. A comprehensive review of each establishment was conducted between November and December 2003, under a Steering Group of the Youth Justice Board, Prison Service and Social Services and Prison Inspectorates. It covered measures to address self-harm and suicide, bullying and peer abuse, harm from adults and historic child abuse; monitoring and reporting, management and warning arrangements; and arrangements with local Area Child Protection Committees and local authority services. A new staff training package with an enhanced child protection module has been developed and independent advocacy services now operate in all establishments. The Board has made available funding for 25 local authority staff (in addition to existing Prison Service child protection co-ordinator posts) to undertake duties under the Children Act 1989 in Young Offender Institutions. These are just some of the measures that have been taken to protect vulnerable young people.

The juvenile secure estate has made significant progress over the last five years. No 15 or 16 year old girls are now held in Prison Service accommodation and we are setting up five new special units to accommodate 17 year old girls. But we recognise that there is scope to do more. The Youth Justice Board has published a consultation document outlining its draft Strategy for the Secure Estate for Juveniles. Its proposals include, for example, enhanced provision for vulnerable older boys. The Board is currently considering the comments it has received and will take account of them in finalising its strategy.

10. “The report mixes references to juveniles and young adult offenders.”

In England and Wales, the Criminal Justice System regards those aged 18 and over as adults: their cases are dealt with by the adult courts, with different disposals to those available in the Youth Court.

However, we welcome any report which encourages discussion of how we treat young adult offenders. The Government has invested heavily in improved regimes for all prisoners, concentrating on activities such as education and vocational training which are particularly valuable for young adults. The Criminal Justice Act 2003 is giving courts a wider range of community penalties, which allow a sentence to be tailored to the needs of young adults and other offenders.

This group will also benefit from the creation of a National Offender Management Service, and better case management will help in targeting the delivery of programmes and services to offenders. A Young Adult Offender project has been established to develop a strategy for managing the needs of this group, including any special regime requirements and resettlement needs.

The Prison Service has taken steps to improve both conditions and regimes. Five of the larger Young Offender Institutions (Glen Parva, Onley, Portland, Brinsford and Feltham) and five local prisons have received an additional £20 million investment over the last four years. This has improved standards of decency and provided enhanced regimes, with a focus on resettlement for over one third of the young adult offenders held in custody at any one time.

Two other young offender establishments, Thorn Cross and Deerbolt, have had extra investment to run the successful High Intensity Training programme addressing offending behaviour and education, and providing mentoring and throughcare to reduce the risk of re-offending.

Young adult offenders have also benefited from the wider investment programme to improve regimes and reduce re-offending, including provision of drug treatment, offender behaviour programmes, basic skills and key work skills.

The Government has also been seeking to improve the effectiveness of community penalties for this group. The Intensive Control and Change Programme is a community-based sentence for 18 to 20 year olds at risk of imprisonment. It aims to cut the number of custodial sentences handed down to this group by the magistrates' courts by half, and to reduce reconviction rates by ten per cent. These intensive programmes include attending behaviour programmes, mentoring, education, training and advice on finding work, as well as a community punishment or curfew requirement with electronic monitoring. The Government will be aiming to develop the potential benefits of this approach with the implementation of new community penalties under the Criminal Justice Act 2003.

Paragraph 102

With regard to the prosecution of children under the age of 16 in Scotland it is important to note that a child will only be prosecuted upon the instruction of the Lord Advocate. In internal staff guidance they are advised that for children under 16 there is a presumption that they will be dealt with by the Children's Reporter and that criminal proceedings will only be taken where there are compelling reasons in the public interest to do so. Should authority be granted by the Lord Advocate to prosecute a child under 16, Procurators Fiscal are responsible for asking the Court to agree measures to ensure the child can participate effectively. When a case is being dealt with under summary procedure section 142(1) of the Criminal Procedure (Scotland) Act 1995 provides that the Sheriff shall sit in a different building or room from normal criminal proceedings and that only certain people can be present. When a case is being dealt with under solemn procedure the defence will be asked whether the accused will agree to be assessed by a psychologist who can report and recommend steps to ensure the child can participate in the proceedings. Such measures may include shortening of the court day and regular breaks throughout the day, dispensing with court dress and clearing the court, In addition it should be noted that a number of provisions of the Vulnerable Witness (Scotland) Act 2004 apply to the child accused. Measures that apply to child accused who decide to give evidence include provisions allowing for court familiarisation visits prior to trial, having a "supporter" in court along with the accused and the giving of evidence by CCTV.

Secondly, the Commissioner examines the operation of the Youth Court Pilots and suggests that children under the age of 16 may be dealt with there, as well as those aged 16 and 17 who are currently dealt with under the pilots. It is true that certain 15 year olds can be dealt with in the Youth Court, however this is specific to road traffic offences where the court could impose disqualification as a likely disposal. It is also true that prosecution of children under 16 may be considered if it is shown that there are special reasons for doing so. However it should be noted that the Youth Courts are intended to deal with those 16 and 17 year olds who would ordinarily have been dealt with in the adult court system. It is not, nor is it intended to be, and alternative to a Children's Hearing. Those involved in the children's hearings system

develop a high degree of expertise in dealing with children who offend. They are able to consider and address any welfare issues that may be contributing to the offending behaviour in a way that the adult court system does not.

Paragraph 103

It should be emphasised that the Youth Courts are not intended to be an alternative to Children's Hearings, the ethos is to speed up processes and focus on persistent offenders.

The Age of Criminal Responsibility in England & Wales and Scotland

Paragraphs 105 – 107

Accusation

The Commissioner expresses surprise to learn that the age of criminal responsibility in England and Wales is 10 and that in Scotland it is as low as 8. He notes that the European Convention on Human Rights does not require any age-limit on the presumed capacity of children to form sufficient mens rea to be criminally responsible for their actions. He notes that the European Court for Human Rights has held that attribution of criminal responsibility to a child as young as 10 would not of itself give rise to concerns under Article 3 of the ECHR (on inhumane and degrading treatment). However he asserts that the nature of any resulting criminal proceedings must be an important factor when considering whether the Article 3 threshold has been breached. He recommends that, even if the ECHR would not appear to require a modification of the ages of criminal responsibility in the United Kingdom, consideration be given to raising the age of criminal responsibility in line with norms prevailing across Europe.

The age of criminal responsibility is set at 10 to allow for interventions to address offending behaviour at an early stage and to help young people develop a sense of personal responsibility for their misbehaviour. The 2003 self-reporting Youth Lifestyles Survey showed that one in eight offenders committed their first offence at the age of 7 or younger. The report also highlighted that the key watershed for starting to offend was between the ages of 11 and 13. Most young people are mature enough at the age of 10 to know the difference between right and wrong. They also have the moral reasoning and emotional capacity to cope with the process of criminal law.

This is balanced by the holistic approach taken by the UK Government through the youth justice system in tackling offending behaviour and 10 and 11 year olds are not prosecuted when an alternative can be found. Reprimands and Final Warnings are the most likely response to offending by this age group, both of which include interventions to tackle offending behaviour and underlying problems.

Where a young person is placed before a Court, if it is their first time in court and they plead guilty, they will be given a Referral Order (RO). This involves referral to a Youth Offender Panel for a period of 3-12 months. The panel consists of a YOT worker and volunteers from the local community. They, working with the young offender and his/her parents/guardians and, if appropriate, the victim, produce a contract which the young person agrees to keep. The

aim of the contract is to repair the harm caused by the offence and address the causes of the offending behaviour.

The only exceptions are if the offence is so serious that the court decides a custodial sentence is absolutely necessary, or the offence is relatively minor (i.e. a 'non-imprisonable' offence such as a traffic offence or fare evasion), in which case an alternative such as a fine or an absolute discharge may be given.

The conviction is 'spent' once the contract has been successfully completed. This means that in most circumstances the offence will not have to be disclosed by the young person when applying for work.

The effect is that whilst the offence has resulted in the young person appearing before a Court, the RO enables them to access help and interventions designed to help them keep out of further trouble. It also involves the local community in a positive way, enabling them to work with the young person and resolving their problems.”

In the light of the recent case of SCvUK in which the European Court criticised the way in which young people are dealt with in Court, we are actively looking at provisions to better protect the interests of those young defendants. We are also examining what needs to be done to ensure that they have as full an understanding as is possible about what is happening and what it means for them.

Local multi-agency Youth Offending Teams include social services and health professionals who identify needs that cannot be met by the criminal justice system alone. They can refer a young person to child welfare departments and services. If the age of criminal responsibility were to be raised, some of the most vulnerable children would be excluded from a system that supports an effective response to youth crime.

Paragraph 108

The curfew order is cited in paragraph 108 as being a civil order, although it is in fact a criminal community penalty (now replaced by the new community order for offences committed on or after 4 April 2005, but that is probably not relevant to the report, which is historical).

Prison Conditions

Paragraph 121-132

Recommendation 23: Address the problems of overcrowding in prisons through the construction of new detention facilities and greater investment in alternative sentences and non-custodial pre-trial supervision.

England and Wales

The prison population for England and Wales was 74,975 on the 1 April 2005. The usable operational capacity (which is the total number of prisoners that establishments can hold taking into account control, security and the proper operation of plan regimes) for the prison estate was 76,892. The UK Government has increased the number of prison places by 17,000 since 1997.

Funding was provided in 2002 for 3000 additional prison places, as part of an ongoing programme, to be built at existing prisons by 2006. In addition, two new private sector prisons have provided 1,290 places; HMP Bronzefield opened in June 2004, and HMP Peterborough opened in March 2005. This will increase the number of prison places in England and Wales to around 79,500 by 2006. Funding has since been provided for a new building programme and it is proposed to create an additional 1,300 places.

The Government believes that serious, dangerous and seriously persistent offenders should be sent to prison; there will always be some prisoners for whom prison is the only response. However, prison needs to be effectively targeted and many offenders can safely be dealt with in the community. This is why the Government intends to ensure that the courts have available to them a full range of alternative custody, which are not only effective, but which are strictly enforced and in which the courts and the public have confidence. The new community order introduced by the Criminal Justice Act 2003 for offences committed on or after 4 April 2005, allow sentencers a greater degree of flexibility in putting together tougher community sentences that will be tailored to the needs of offenders whose offending is serious enough to warrant a community penalty. Robust community sentences are a more effective way of dealing with offenders than short periods in custody.

The National Offender Management Service (NOMS) was established in 2004 and brings together the work of the prison and probation services to ensure a greater focus on the end to end management of offenders and a reduction in re-offending. NOMS is committed to implementing proposals in the Carter Report "Managing Offenders, Reducing Crime" to rebalance sentencing. It aims to ensure that correctional resources are targeted on more serious offenders, with an increasing use of diversions from court and a reinvigorated fine for less serious offenders. This will allow probation to concentrate on more serious offenders, including those who might otherwise receive a custodial sentence.

Recommendation 24: Improve the psychiatric support services in the adult prison estate, increase the capacity of NHS secure accommodation facilities so as to enable the transfer of all detainees in the need of full time psychiatric treatment.

England and Wales

Mental health services within prison are being significantly improved through the development of NHS mental health in reach services backed by new investment. The NHS plan (2000) commits that by 2004, the 5,000 prisoners with a severe mental illness should be receiving more comprehensive mental health services in prison. No prisoner with a serious mental health problem will leave prison without a care plan and 300 additional staff will be employed. 100 in reach teams are currently in operation. NHS mental health in reach investment will reach 20 million a year by 2005/6 so that in reach type services are available to every prison in England and Wales.

Mentally disordered offenders who need specialist treatment should receive it in hospital wherever possible. Tighter regular monitoring has been introduced to identify any prisoners who have been waiting unacceptably long periods for transfer to hospital and a protocol issue setting out what must be done when a prisoner has been waiting for a hospital place for more than 3 months following acceptance by the NHS. This has brought about an improvement since the number of prisoners transferred to hospital in 2003, represents an increase of 12% on the 2002 figure. We do however accept that there remains some lack of clarity around the transfer arrangements. The Prison Service, the Joint Prison Health Team, the National Institute of Mental Health in England and the Commissioners and providers of NHS hospital services are therefore working together to establish a national waiting time limit for transfers between custody settings and hospitals. The Government is already doing a great deal to ensure that offenders with mental health problems are not sent to prison inappropriately through the operation of court diversion schemes and the development of wider sentencing option for the courts, coupled with the further development of other mental health services to close gaps in community care and so to reduce the number of such offenders who reach court.

Recommendation 27: Provide for the possibility of private family visits.

England and Wales

The Prison Service of England and Wales actively encourages prisoners to maintain meaningful family ties as an integral part of a business successful rehabilitation. Prison Rules require that special attention should be paid to the maintaining of such relationships between a prisoner and his family as it is desirable in the best interests of both. They also state the prisoner shall be encouraged and assisted to maintain and establish such relations with persons and agencies outside of prison as made, in the opinion of the Governor, best promote the interests of his/her family and his/her own social rehabilitation. We are also conscious of the responsibility placed upon the Prison Service under the UN Convention on the rights of the child.

With the benefit of such contact in mind there is an increase in emphasis on the delivery initiatives to fully maximise the potential of allowing prisoners to establish and maintain contact with family and friends in many establishments, prisoners are eligible for extended contacts with the families through longer or enhanced visits; visits and other schemes that are particularly sensitive to the needs of children and the visits of the family from long distances may be partially facilitated through the provision of financial support for travel and assistance with accommodation. Pay phones for prisoner's use have been installed in all establishments.

Prisons in England and Wales do not permit private or conjugal visits and there are currently no plans to change the policy on this. There are two main reasons for this, the risk posed by such visits to security in good order and the need for the Prison Service to restrict prisoners activities and freedoms of associations which maintain the effect of imprisonment and the criminal justice and public confidence.

The introduction of conjugal visits would require major cultural and practical changes at a time when resources are being directed to providing for an increased prison population and activity programme which impacts more tangibly on Prison Service objectives this policy on conjugal visits is consistent with judgements by the European Courts of Human Rights.

Scotland

Paragraph 121

Incidences of slopping out, overcrowding and poor regime across the prison estate in Scotland have been substantially reduced in recent years. In May 2004 the Scottish Minister for Justice announced a package of measures to accelerate improvement in prison conditions, reduce overcrowding and make effective use of custody. The Executive is spending £1.5m per week on a programme to improve the existing prison estate, and we are building 2 new prisons. Development of the prison estate is on target. Slopping out at HMP Barlinnie ended in July 2004. It will end this summer at Edinburgh and at Perth by the end of 2005. It will end at Polmont by the end of 2006. Cells in HMP Peterhead have no integral sanitation: prisoners use chemical toilets. Ministers have instructed SPS to update its strategy for modernising the prison estate in the light of progress so far and the need to resolve priority issues in the continuing development of the estate.

Paragraph 125

The Government believes that serious, dangerous and seriously persistent offenders should be sent to prison; there will always be some offenders for whom prison is the only response. However, prison needs to be effectively targeted and many offenders can safely be dealt with in the community. This is why the Government intends to ensure that the courts have available to them a full range of alternatives to custody, which are not only effective, but which are strictly enforced and in which the courts and the public can have confidence.

The new community order, introduced by the Criminal Justice Act 2003 for offences committed on or after 4 April 2005, allows sentencers a greater degree of flexibility in putting together tough community sentences that will be tailored to the needs of offenders whose offending is serious enough to warrant a community penalty.

Paragraphs 137 - 139 and Recommendation No. 28

The UK does see the elimination of discrimination in the Criminal Justice System as a priority, and the following sets out some of the steps being taken in this area.

The Criminal Justice System Race Unit (CJS - RU) is part of the Office for Criminal Justice Reform (OCJR) which itself is the cross-departmental team that supports all criminal justice agencies in working together to provide an improved service to the public.

Criminal Justice *System* (CJS) work on race is largely, though not exclusively, sited within the 'Confidence Strand' work;

The SR2004 PSA target '*to reassure the public, reducing the fear of crime and anti-social behaviour, and building confidence in the criminal justice system without compromising fairness*'. The target is in two halves:

- **Reassurance** (covering sub targets on reducing fear of crime, perceptions of anti-social behaviour (ASB) and increasing confidence in local police. This is owned by the Home Office

- **Confidence** (covering sub targets relating to improving general public confidence in the CJS, the proportion of people from Black and Minority Ethnic communities who feel that they would be treated fairly by the criminal justice system and the satisfaction of victims and witnesses. This is shared by the Home Office, DCA and CPS.

The overall strategy for delivering the PSA target is based around a series of specific programmes tackling each of the target elements and a series of cross-cutting themes where we are working to deliver enhanced coherence and synergy across the Home Office, OCJR, CPS and DCA. The cross cutting themes include:

- **Community engagement** - ensuring that CJS agencies work effectively with local communities to and addressing their real concerns about crime and the CJS
- **External Communications** - improving public understanding and appreciation - tackling some of the myths and misunderstandings about the CJS
- **Research/Analysis** - improving our understanding of the drivers of reassurance and confidence, and what works in tackling it
- **User experience**- improving the quality of the service the system provides to the public, particularly victims and witnesses
- **Local Delivery** - ensuring good arrangements for planning and performance management at local agency levels so as to better support the delivery of the PSA

One of the 'specific programmes' mentioned above is the substantial CJS - RU planned work programme. In addition to the Unit's contribution to the Stop and Search Action Team (mentioned at paragraph 137), another of its core workstreams is to undertake an enhanced piece of research replicating the early 1990s comprehensive study of selected Crown Courts. Police, Prisons, Courts, Crown Prosecution Service, Youth Justice Board and Probation have each contributed to the CJS - RU delivery plan the 3 initiatives which in their opinion will have the biggest positive impact upon BME perceptions of equitable treatment - these form part of the overall CJS - RU delivery strategy and will be rigorously monitored. Driving improved race performance of LCJBs is a key aspect of the CJS - RU's work programme.

Paragraph 142

Protection in the provision of goods or services is being addressed in relation to religion and belief in Part 2 of the Equality Bill which was introduced into Parliament in March although was not completed before the election was called. It is to be reintroduced. This will address the inconsistency mentioned. There are currently no plans to extend this protection on the grounds of age and sexuality.

Paragraph 143

The Labour Party manifesto included a commitment to reintroduce legislation on incitement to religious hatred.

Paragraphs 144 - 148 and Recommendation No. 31

A comprehensive review of Gypsy and Traveller accommodation policy has been undertaken by the Office of the Deputy Prime Minister (ODPM), as a result of which numerous changes have been put in place. These ensure that an informed and strategic approach is taken to accommodation needs, and that the planning system identifies land to meet these needs. Government funding for socially rented sites is now available, and the security of tenure of those resident on such sites has been strengthened.

In detail:

- Under new measures in the Housing Act 2004, local authorities will be required to review the accommodation needs of 'gypsies and travellers' residing in, or resorting to, their district when carrying out reviews of housing needs under section 8 of the Housing Act 1985. Guidance on how to carry out housing needs assessment, including for Gypsies and Travellers, will be issued later this year.
- The Housing Act 2004 also provides for local housing authorities to be required to prepare and supply a strategy in respect of the meeting of the accommodation needs of Gypsies and Travellers in their district.
- The permissible purposes of the Housing Corporation will be extended to allow Registered Social Landlords (private sector providers of publicly funded social housing) to provide as well as manage Gypsy and Traveller sites, and to receive public subsidy to do so.
- From 2006/07, mainstream funding for local authority and Registered Social Landlord sites will be available from the £2.5bn housing capital budget, which is distributed on the advice of the nine Regional Housing Boards.
- The Gypsy Sites Refurbishment Grant (GSRG) continues to support the improvement and expansion of the local authority network of sites. GSRG will be providing £8m funding for this purpose in 2005/06. The scope of the grant has been widened for 2005/06 to cover the provision of new residential sites.

- The new planning system, introduced in the Planning and Compulsory Purchase Act 2004, will ensure a systematic and comprehensive approach is taken to the assessment of housing needs and site provision. Where a need for sites is identified, it will require that land for such sites is identified in local development plan documents.
- Planning Circular 1/94, which deals with Gypsy and Traveller sites, has been revised and consulted on, in order to overcome some of the barriers to site provision which have become apparent since the Circular was issued in 1994. Responses are currently being considered by the Department.
- The Housing Act 2004 allows judges to suspend eviction orders against residents of local authority sites. This brings the situation for residents of local authority sites in line with those on private Gypsy and Travellers sites and those with secure tenancies in bricks and mortar housing in this respect.
- The Housing Act 2004 brings security of tenure on County Council sites in line that on other local authority sites.
- The Social Exclusion Unit based within ODPM is undertaking a study into 'Better Service Delivery for Disadvantaged People who Move Frequently', which will include an examination of the particular issues faced by Gypsies and Travellers.
- ODPM will be issuing a range of guidance related to the establishment, design and management of sites, and the production of Gypsy and Traveller accommodation strategies.
- In addition, a Gypsy and Traveller Unit has been set up within the Department. This will implement legislation, work with Local Authorities to promote site and service provision, promote the effective use of enforcement powers, and promote greater community cohesion.

Any involvement of the police in management of Gypsy and Traveller sites is extremely rare.

Paragraphs 149-150

The Government is pleased to receive the Commissioner's endorsement of the proposals for the Commission for Equality and Human Rights (CEHR). The United Kingdom assisted in the drafting of the European Convention on Human Rights, and was the first country to ratify the Convention in 1951 and successive Governments have been bound by the Convention since it came into force. The Human Rights Act 1998 was the next step in the development of a culture of respect for human rights, and the CEHR follows on from this. Its powers have been designed to complement the procedures under the Act by which breaches of the Convention rights may already be challenged in court.

Paragraph 151 and Recommendation No. 32

The Equality Bill provides for the Secretary of State to ensure that the CEHR receives the funding which he/she considers appropriate for it to perform its functions. The CEHR will have responsibility for six areas of equality (race, gender and gender reassignment, disability, age, sexual orientation, and religion and belief) as well as human rights. It will therefore need to plan its activities carefully, and the Bill provides that it should consult widely in preparing a strategic plan, which it should revise at least every three years.

Paragraph 152

The Government believes strongly that the CEHR should be authoritative and independent. As an Executive Non-Departmental Public Body (NDPB) it will be accountable to Government. However, the powers conferred on the CEHR by the Equality Bill have been framed to ensure that it can undertake its activities with complete independence - for example, it will be able independently to launch and compel evidence in relation to inquiries and investigations.

Paragraph 153

It is incorrect to suggest that the creation of a Scottish Human Rights Commission has stalled. The Scottish Executive has continued developing the proposals for a Scottish Human Rights Commission since the responses to the consultation were published in 2004. The Scottish Executive has publicly stated that the Commission will be established within the lifetime of the current parliament, and this commitment has not changed. The Executive has been closely consulted by UK departments regarding the proposal for a UK Commission on Equality and Human Rights, but this has had no significant bearing on the proposed structure of the Scottish Commission beyond ensuring that the two bodies will be capable of working together on issues of mutual interest.

Paragraph 164

The Chief Constable and his senior management team regularly meet both in public and in private. In accordance with the Police (NI) Act 2000 (as amended by the Police (NI) Act 2003) the Policing Board is required to hold 8 meetings in public per year. The principal function of the Policing Board is to secure the maintenance, efficiency and effectiveness of the police in Northern Ireland.

Paragraph 182 (Inquiries Act and Finucane Inquiry)**Article 2**

The Commissioner might wish to bear in mind that as with all UK legislation, Ministers have made a statement to Parliament that the provisions of the Inquiries Act are, in their view, compatible with the European Convention on Human Rights. Both the Government and the inquiry panel will be public authorities for the purposes of the Human Rights Act 1998 and will therefore be under a duty to exercise their powers under the Act in a way that is compatible with that Act.

