Amnesty International

DOCUMENT PUBLIC

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE
La détention des demandeurs d'asile

index AI : AMR 51/115/99

•

ÉFAI

•

AMNESTY INTERNATIONAL
Index AI : AMR 51/115/99

ÉFAI

DOCUMENT PUBLIC
Londres, septembre 1999

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE
La détention des demandeurs d'asile

Résumé*

Ce document est le résumé d'un rapport de 93 pages non traduit en français et portant le même titre (*USA. Lost in the Labyrinth : Detention of asylum seekers*, Index AI : AMR 51/51/99). Ce résumé met en lumière les principales préoccupations d'Amnesty International concernant la détention des demandeurs d'asile aux États-Unis et expose quelques cas individuels. Veuillez consulter la version intégrale du rapport pour un exposé et une analyse plus détaillés.

---

* *La version originale en langue anglaise du document résumé ici a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre* United States of America : Lost in the Labyrinth : Detention of Asylum Seekers*. Seule la version anglaise fait foi. La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI – octobre 1999.*
Vous pouvez également consulter le site ÉFAI sur internet : http://efai.i-france.com

AMNESTY INTERNATIONAL
Index AI : AMR 51/115/99

ÉFAI

DOCUMENT PUBLIC
Londres, septembre 1999

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE
La détention des demandeurs d'asile

Introduction *page 3*

1.Victimes du système *page 5*

1.1 La Loi de réforme relative à l'immigration illégale et à la responsabilité des immigrants *page 6*

1.2 Les décisions de placement en détention font abstraction des droits humains *page 7*

1.3 Pris au piège dans un véritable labyrinthe *page 9*

L'accès à une assistance judiciaire *page 10*

Les transferts *page 11*

2. Les conditions de détention dans les maisons d'arrêt *page 11*

2.1 La nourriture *page 12*

2.2 Les femmes détenues *page 12*

3. Les normes internationales *page 13*

3.1 Les normes internationales relatives aux réfugiés *page 14*

Les conclusions du Comité exécutif (EXCOM) du Programme du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés *page 15*

3.2 Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) *page 15*

La détention arbitraire *page 15*

3.3 Les normes internationales relatives à la protection des détenus *page 16*

L'accès à une assistance judiciaire *page 15*

L'accès à la famille et à d'autres soutiens *page 17*

L'accès à un médecin des services de santé *page17*

Les plaintes *page 17*

Le placement à l'isolement *page 17*

Les conditions de détention *page 18*

L'obligation de rendre des comptes et le contrôle *page 18*

Autres droits des réfugiés placés en détention *page 19*

3.4 Les Lignes directrices du HCR *page 19*

4. Recommandations *page 21*

Introduction

En mai 1996, E.A., demandeur d'asile sri-lankais, a été victime d'un grave malaise dans une maison d'arrêt de Lehigh (Pennsylvanie). Il est décédé peu de temps après. Détenu dans différents établissements pénitentiaires depuis plus d'une année, E.A. avait demandé à bénéficier d'une libération conditionnelle. Il souffrait d'une grave maladie cardiaque et son épouse, qui résidait au Canada, avait engagé un avocat afin de l'aider à présenter une demande d'asile dans ce pays. Sa requête a été rejetée. E.A. est mort sans avoir jamais revu son épouse. Il semble que le gouvernement américain ait assumé les frais de transport du corps au Canada, mais qu'il ait omis d'informer l'avocat du décès de son client.

Les demandeurs d'asile sont des personnes qui ont fui leur pays d'origine pour échapper aux persécutions et qui tentent de trouver protection dans un autre pays. Certains ont fui devant un danger imminent, d'autres au terme d'une longue période d'angoisse. Le droit de demander asile est un droit fondamental : toute personne a le droit de chercher refuge si elle a été contrainte de quitter son pays d'origine parce que sa vie ou sa liberté étaient menacées. Bien que les États-Unis aient admis ce principe – ils ont été l'un des principaux architectes du système international de protection des réfugiés –, les autorités américaines ne respectent pas les droits fondamentaux des demandeurs d'asile.

Des milliers de demandeurs d'asile sont détenus dans des centres de détention et des maisons d'arrêt américaines : leur nombre exact, qui reste inconnu, s'est probablement considérablement accru ces dernières années. Les demandeurs d'asile qui arrivent aux États-Unis sans papiers en règle sont automatiquement incarcérés. Or, la plupart des réfugiés ne peuvent fuir leur pays qu'en voyageant sans papiers ou munis de faux documents. Les demandeurs d'asile ne sont pas des criminels et ne devraient pas être traités comme tels. Le droit international relatif aux réfugiés dispose de manière explicite que les demandeurs d'asile fuyant un danger ne doivent pas se voir appliquer de sanctions pénales du fait de leur entrée illégale dans un pays.

Aux États-Unis, les demandeurs d'asile sont souvent maintenus en détention indéfiniment, sans savoir quand ils seront libérés ni même s'ils le seront un jour. Certains sont incarcérés pour des motifs autres que ceux admis par les normes internationales. Nombre d'entre eux sont mêlés à des prisonniers de droit commun, mais à la différence de ces derniers, ils se voient fréquemment refuser toute possibilité de libération conditionnelle. Leurs conditions de détention sont parfois inhumaines et dégradantes. Les demandeurs d'asile détenus aux États-Unis sont souvent fouillés à corps, entravés et enchaînés ; certains sont victimes d'insultes ou d'agressions physiques. Nombre d'entre eux ne sont pas autorisés à rencontrer leur famille, des avocats ou des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) susceptibles de les aider.

Les normes internationales disposent que nul ne peut être renvoyé dans un pays où il risque d'être victime de graves violations de ses droits fondamentaux. Elles précisent que la détention des demandeurs d'asile doit normalement être évitée. Si leur placement en détention est nécessaire, les demandeurs d'asile doivent être traités différemment des autres détenus, dans des conditions appropriées à leur situation de personnes requérant une protection internationale. Le bien-fondé des

décisions de placement en détention devrait être réexaminé à intervalles réguliers par une instance indépendante. Les lois, les politiques et les pratiques américaines contreviennent régulièrement à ces normes.

L'US Immigration and Naturalization Service (INS, Service d'immigration et de naturalisation des États-Unis), organisme gouvernemental chargé des demandes d'asile, contrôle l'existence de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants venus chercher refuge sur le sol américain. L'INS attribue à ses directeurs de district le pouvoir extraordinaire de faire incarcérer indéfiniment des demandeurs d'asile. Aucune autre procédure, dans le droit pénal ou civil américain, ne permet à un seul et unique fonctionnaire de faire emprisonner une personne pendant des années sans que cette décision ne soit réexaminée. L'INS ne s'est pas doté de normes nationales régissant les actions de ses agents, pas plus qu'il ne fournit de données nationales cohérentes relatives aux demandeurs d'asile détenus sous son contrôle.

R.B., jeune ressortissant libérien, a tenté de se suicider au cours des dix mois qu'il a passés dans un centre de détention de l'INS au Texas. Il avait passé ses dix premiers jours aux États-Unis dans une maison d'arrêt et avait été menotté lors de son transfert vers l'établissement de l'INS. L'assistance d'un avocat lui ayant été refusée, il avait comparu seul devant un juge de l'immigration ; il avait en outre subi des menaces et avait été contraint de rester debout pendant des heures après avoir refusé de signer un document de voyage.

Lorsqu'Amnesty International l'a interrogé, après sa libération, il ne s'expliquait pas ce qui lui était arrivé : *« Je pensais que lorsqu'on arrivait dans un pays, qu'on déclarait être un réfugié et qu'on se présentait aux autorités, on n'avait pas de problèmes. Je ne comprends pas pourquoi il m'ont traité de la sorte. »* Le jeune homme continuait de se demander pourquoi il avait été incarcéré dans un pays où il croyait que les droits des gens étaient respectés.

L'INS détient de nombreux demandeurs d'asile dans des établissements pénitentiaires de haute sécurité, en les maintenant à l'isolement et dans l'ignorance de leurs droits. Nombre d'entre eux sont soumis à ce régime pendant plusieurs mois, avant que leur demande d'asile ne soit examinée ; les règles de conduite changent chaque fois qu'ils sont transférés dans un nouvel établissement, tandis qu'il n'existe aucune règle relative à la fréquence de ces transferts ni à la distance à laquelle ils sont envoyés. Les demandeurs d'asile sont transportés d'un établissement à l'autre, à travers différents États, sans autre explication que la nécessité de libérer leur place. Rien n'est fait pour les maintenir près de leur famille ou de leur avocat. Il n'existe aucun système efficace permettant de suivre la trace des demandeurs d'asile placés en détention, et des avocats de réfugiés ont affirmé que leurs clients étaient *« perdus »* dans le système.

Un demandeur d'asile sri-lankais, qui n'avait pas d'avocat, s'est vu refuser l'asile et a été expulsé après que le personnel de la *Orleans Parish Prison* (centre de détention de Louisiane) lui eut à deux reprises interdit de recevoir un courrier contenant une copie de la Déclaration universelle des droits de l'homme et les rapports d'Amnesty International relatifs à Sri Lanka.

1. Victimes du système

Tout demandeur d'asile a connu la peur et la souffrance, a été arraché à son pays, à sa famille, à ses amis. À cette épreuve douloureuse s'ajoutent, pour chaque demandeur d'asile détenu aux États-Unis, les affres de l'incertitude, de l'attente et de l'angoisse. Le cas suivant illustre certains des problèmes auxquels doivent faire face les personnes qui cherchent asile aux États-Unis.

Voici l'histoire de Mohamed Mustafa Hassan : le 28 décembre 1990, des hommes armés ont enfoncé à coups de pied la porte de sa maison à Mogadiscio (Somalie). Ils ont demandé à son père à quel clan appartenait sa famille, puis, ayant obtenu la réponse à leur question, ont emmené la famille à l'extérieur et ligoté ses membres avant de les abattre à la mitraillette. Mohamed Hassan a perdu son père, deux de ses sœurs et deux de ses frères ; bien que blessé à la hanche, il a réussi à survivre à l'attaque. Il avait tout juste quatorze ans.

Un religieux de la mosquée locale a aidé Mohamed Hassan, qui a passé plusieurs années avec des membres de son groupe religieux dans différentes régions de Somalie. Après avoir vécu dans une crainte perpétuelle, Mohamed Hassan s'est enfui de son pays. En octobre 1994, à l'âge de dix-huit ans, il est arrivé à l'aéroport J.F. Kennedy à New York.

L'INS a arrêté Mohamed Hassan à l'aéroport au motif qu'il était arrivé sans papiers valables, puis l'a envoyé au centre de détention d'Esmor dans le New Jersey. Après plusieurs transferts entre Esmor et la maison d'arrêt du comté de Lehigh (Pennsylvanie), il a été envoyé à Baltimore (Maryland) où il est resté pendant un mois. À quatre heures du matin, un jour de septembre 1995, des agents de l'immigration l'ont tiré de son lit pour le conduire dans une prison de la Nouvelle-Orléans (Louisiane). Mohamed Hassan affirme que les agents de l'INS ne lui ont permis d'emporter aucune de ses affaires, de sorte que tout son dossier de demande d'asile est resté sur place.

En raison de ses fréquents transferts, de son incapacité à parler anglais à son arrivée aux États-Unis et de la difficulté à communiquer avec le monde extérieur, Mohamed Hassan n'a pas pu obtenir un avocat durant sa première année de détention. En mai 1995, il a comparu sans avocat devant un juge de l'immigration, à Elizabeth (New Jersey). Le juge a cru à son histoire mais lui a refusé l'asile, au motif qu'il existait en Somalie des endroits où il serait relativement en sécurité. Mohamed Hassan a interjeté appel de cette décision et est resté en prison.

En Louisiane, il a finalement obtenu une avocate, avec l'aide de la section d'Amnesty International aux États-Unis. Dans une lettre envoyée à l'Organisation, Mohamed Hassan a écrit : *« La vie en prison est très difficile, en raison de la nourriture et des mauvaises conditions dans lesquelles je me trouve. Combien de temps vais-je demeurer dans cette situation, alors que je ne comprends même pas ce qui m'arrive ? »*

En janvier 1996, après s'être chargée de l'affaire, l'avocate de Mohamed Hassan a présenté une requête afin de faire prendre en considération de nouveaux éléments. Elle a fait valoir que le juge de l'immigration avait omis de tenir compte de l'âge de Mohamed Hassan, de son incapacité à parler anglais et du fait

qu'il n'avait pas réussi à obtenir un avocat. L'INS a fait opposition à la requête, mais a admis par la suite que ses services avaient confondu le dossier de Mohamed Hassan avec celui d'un autre demandeur d'asile.

En novembre 1996, une délégation d'Amnesty International (parmi laquelle se trouvait l'avocate de Mohamed Hassan) s'est rendue à la prison de la Nouvelle-Orléans, mais les responsables de l'administration pénitentiaire n'ont pas autorisé l'avocate de Mohamed Hassan à rencontrer son client.

Mohamed Hassan a finalement obtenu l'asile en décembre 1996 – après deux ans d'emprisonnement, six transferts et des séjours dans quatre établissements pénitentiaires différents.

1.1 La Loi de réforme relative à l'immigration illégale et à la responsabilité des immigrants

La Loi de réforme relative à l'immigration illégale et à la responsabilité des immi-grants, adoptée en 1996, rend automatique la détention des demandeurs d'asile arrivant aux États-Unis sans papiers valables. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, le nombre de personnes détenues sous le contrôle de l'INS s'élèverait à quelque 13 500 individus, parmi lesquels figurent un nombre indéterminé de demandeurs d'asile.

L'entrée en vigueur de la loi a marqué un tournant significatif dans l'attitude des États-Unis en matière de protection des réfugiés. De nombreuses dispositions de cette loi ont été utilisées pour fermer et contrôler les frontières du pays ; d'autres ont profondément érodé les droits dont bénéficiaient auparavant les personnes qui tentaient d'entrer aux États-Unis.

Les agents de l'INS présents aux *« points d'entrée »* (ports, aéroports et postes-frontières) jouissent d'un pouvoir décisionnaire considérable en matière d'admission ou de refoulement d'une personne. Leurs décisions ne font l'objet d'aucun examen administratif ou judiciaire.

Une *« procédure accélérée d'expulsion »* prévoit que les personnes qui tentent d'entrer aux États-Unis sans papiers valables seront sommairement renvoyées chez elles si elles ne déposent pas de demande d'asile. Amnesty International, à l'instar d'autres organisations, s'est vu refuser l'autorisation d'observer la manière dont s'applique en pratique cette procédure accélérée d'expulsion.

Les personnes qui parviennent à établir que leurs craintes de persécutions sont fondées ne sont pas soumises à la procédure accélérée d'expulsion mais à la *« procédure normale d'examen de la demande d'asile »*. L'INS peut les placer en détention durant toute la procédure d'examen de la demande d'asile, qui peut prendre plusieurs mois, voire des années. Alors qu'elles pourraient bénéficier d'une libération conditionnelle, en pratique nombre d'entre elles restent incarcérées tout au long de la procédure et peu sont libérées.

La législation et la politique américaines, aux termes de la Loi de réforme relative à l'immigration illégale et à la responsabilité des immigrants, rendent automatique la détention des demandeurs d'asile avant l'audience leur donnant l'opportunité de démontrer que leurs craintes sont fondées. Les directeurs de district de l'INS disposent du pouvoir discrétionnaire d'accorder une libération

conditionnelle aux demandeurs d'asile dont les arguments ont été jugés convaincants. Leurs décisions se fondent sur un examen (pour autant que celui-ci soit réellement pratiqué) des documents contenus dans le dossier du détenu. Ce système concentre un pouvoir extraordinaire entre les mains d'individus qui ont un rôle de décisionnaires, et ne prévoit aucun véritable contrôle ou réexamen des décisions prises.

1.2 Les décisions de placement en détention font abstraction des droits humains

Le système de placement en détention de l'INS fait abstraction, ou à tout le moins peu de cas, des normes relatives aux droits fondamentaux de la personne humaine. Trop souvent, l'INS a maintenu en détention des personnes pendant des mois, voire des années, alors même que leur dossier plaidait avec force en faveur de leur libération.

Un demandeur d'asile bangladais qui souffrait d'un ulcère gastro-duodénal a été détenu pendant quatre mois dans la prison du comté de York. Sa demande de libération conditionnelle a été rejetée alors qu'il avait présenté des éléments indiquant que son frère, qui résidait à New York, le logerait et subviendrait à ses besoins. L'INS a reconnu qu'il devrait se voir accorder l'asile lorsque son affaire a finalement été entendue.

L.S., ressortissant péruvien arrivé aux États-Unis en novembre 1992, a passé plus d'un an en détention. L'INS n'aurait pas envisagé de le libérer même après que la cour d'appel du deuxième circuit eut affirmé qu'il aurait dû se voir accorder l'asile. Outre une demande d'asile solidement étayée, L.S. avait un cousin, résident permanent en situation régulière, prêt à subvenir à ses besoins en attendant qu'il soit statué sur son dossier.

G.D., ressortissant togolais, a été détenu par l'INS à New York à son arrivée, en décembre 1993. Son corps portait les marques des mauvais traitements qui lui avaient été infligés pendant sa détention au Togo, et un médecin spécialisé dans l'examen de personnes ayant survécu à des actes de torture a conclu que G.D. éprouvait de profondes souffrances psychologiques directement provoquées par sa détention prolongée. G.D. a affirmé à Amnesty International que l'absence de lumière naturelle, d'air frais et d'exercice à Wackenhut (Queens, New York) avait aggravé sa détresse et réveillé en lui de douloureux souvenirs de sa détention au Togo. Il a ajouté qu'il avait clairement expliqué sa situation au personnel de Wackenhut. L'INS l'a néanmoins maintenu en détention pendant six mois jusqu'à ce qu'un juge de l'immigration lui accorde l'asile.

Les directeurs de district de l'INS peuvent libérer les demandeurs d'asile qui ont démontré que leurs craintes de persécutions étaient fondées. La nature discrétionnaire du processus de prise de décisions concernant les libérations conditionnelles génère une inégalité de traitement, les décisions dépendant de l'interprétation de chaque directeur. Un détenu devrait pouvoir, lorsque des droits aussi fondamentaux que son droit à la liberté et à la liberté de mouvement sont en jeu, faire valoir à intervalles réguliers les raisons justifiant sa libération. Or, ni la loi ni les règlements américains ne prévoient un tel réexamen.

A.H., demandeur d'asile somalien dont le père a été tué et qui a lui-même été grièvement brûlé lors d'une attaque lancée par l'Alliance nationale somalienne, a déposé une demande de libération conditionnelle afin de poursuivre une thérapie visant à lui permettre de surmonter le traumatisme qu'il avait subi en Somalie. Il a déclaré qu'il ne pouvait chasser de son esprit les images de violence dont il avait été témoin, et que ces images récurrentes perturbaient son sommeil. Il a également affirmé que ses problèmes de vue n'étaient pas pris en charge par l'unité médicale du centre de détention.

Il avait déjà démontré que ses craintes de persécutions étaient fondées, son identité avait été établie, l'INS était en possession de son passeport et il avait accepté de se présenter à toute convocation. Un de ses proches, qui possédait la citoyenneté américaine, était tout disposé à le loger et à subvenir à ses besoins.

La demande de libération conditionnelle a été rejetée par le directeur de district et A.H. n'a été libéré qu'en décembre 1998, lorsqu'un juge de l'immigration lui a accordé l'asile, au terme de cinq mois de détention au moins.

D.N. a été détenu pendant plus de vingt mois, alors qu'il était malade et qu'un juge de l'immigration avait statué, en janvier 1998, qu'il ne devait pas être renvoyé au Libéria. Toutefois, le juge avait estimé que D.N. pouvait retourner en toute sécurité en Côte d'Ivoire, où il avait vécu très longtemps avant d'arriver aux États-Unis. D.N. a été maintenu en détention après avoir déposé une demande de réou-verture de son dossier et une requête afin d'obtenir protection au titre de la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

En novembre 1998, un diagnostic a établi que D.N. souffrait d'un trouble neurologique appelé myasthénie grave. Son avocat a présenté une demande de libération conditionnelle appuyée d'une recommandation d'un neurologue de l'hôpital conseillant que D.N. soit libéré en raison de son état de santé. (Une église aurait proposé de subvenir à ses besoins). En avril 1999, le directeur de district de l'INS a rejeté la demande de libération. D.N. a été libéré sans explication le mois suivant.

Les commentaires des agents de l'INS sur les décisions de placement ou de maintien en détention semblent refléter leur ignorance des normes internationales, ou leur indifférence aux événements qui contraignent les réfugiés à s'enfuir de leur pays d'origine comme aux difficultés que peuvent éprouver ceux-ci lors de leur fuite. Certains bureaux de district de l'INS ne répondent même pas aux demandes de libération.

Mme G. s'est enfuie d'Afghanistan après avoir été battue et traumatisée. Elle a déclaré avoir été rouée de coups et menacée par des taliban en raison de son travail – elle enseignait clandestinement à des jeunes filles –, des convictions chrétiennes de sa famille et des liens qu'entretenait celle-ci avec le précédent gouvernement afghan. La sœur et le beau-frère de Mme G., tous deux citoyens américains (employés par le gouvernement américain) avaient promis de la loger et de subve-nir à ses besoins, et elle avait établi son identité. Un agent chargé d'examiner les demandes d'asile a estimé d'après son dossier qu'elle était tout à fait fondée à solliciter l'asile.

En octobre 1998, son avocate a déposé une première demande de libération conditionnelle, suivie de nombreuses communications téléphoniques. Lors d'une conversation avec un agent de l'INS, elle a fait valoir que sa cliente satisfaisait aux critères autorisant la libération conditionnelle, définis par l'INS à l'échelle nationale.

Selon l'avocate, l'agent lui a répondu que le directeur de district n'était pas obligé de suivre les directives de l'INS, et que la décision de libération conditionnelle était laissée à son entière discrétion. Aux yeux de l'agent, les critères retenus de facto par le district pour accorder une libération conditionnelle aux détenus de l'établissement de Wackenhut (Queens, New York) étaient *« être Cubain, enceinte, accompagné d'enfants en bas âge, témoin ou autre utile au gouvernement américain, ou souffrir d'une maladie que l'établissement ne pouvait prendre en charge »*. L'agent a ajouté qu'à moins d'apprendre que Mme G. était gravement malade, il recommanderait le rejet de sa demande de libération conditionnelle.

Mi-décembre 1998, l'avocate a finalement reçu une réponse rejetant la demande de libération conditionnelle, mais début janvier 1999, l'INS est apparemment revenu sur sa décision et a libéré Mme G. sans explication. Par la suite, elle s'est vu accorder l'asile.

1.3 Pris au piège dans un véritable labyrinthe

Lorsque les demandeurs d'asile se retrouvent piégés dans le labyrinthe du système de détention de l'INS - qui se caractérise par son extrême complexité et son indifférence presque totale aux besoins des réfugiés -, ils subissent une terrible mise à l'épreuve, une véritable « ordalie », dont seuls les plus persévérants, les plus courageux ou les plus chanceux sortiront indemnes.

L'organe central de l'INS a élaboré des directives et fait des déclarations s'opposant à la *« détention sans nécessité des demandeurs d'asile »*. Toutefois, à l'échelle des districts, les décisions demeurent arbitraires et incohérentes. Dans chacun des 33 districts de l'INS, divisés en trois régions, les directeurs de district sont libres de leurs décisions, celles-ci ne faisant l'objet d'aucun contrôle.

L'INS a bel et bien instauré, en 1992, un système qui permet aux directeurs de district d'envisager la libération conditionnelle des demandeurs d'asile. Ce système est connu sous le nom de *Asylum Pre-Screening Officer system* (APSO, système de pré-filtrage des demandes d'asile par un agent). Toutefois, les autorités américaines n'ont toujours pas codifié cette procédure sous forme de loi ou de règlement, et les droits des demandeurs d'asile continuent de ne pas être respectés.

Au cours des dernières années, Amnesty International s'est rendue dans des dizaines d'établissements de l'INS, de maisons d'arrêt locales et de centres de détention gérés par des sociétés privées, dans lesquels sont placés les détenus de l'INS. L'Organisation a reçu des informations émanant d'un grand nombre de représentants du gouvernement, notamment d'agents de l'INS et de plusieurs responsables de maisons d'arrêt locales. Elle a également collaboré avec des membres d'ONG et a reçu des milliers de demandes d'aide émanant de demandeurs d'asile à titre individuel.

Les problèmes auxquels doivent faire face les demandeurs d'asile qui tentent de faire aboutir leur demande d'asile sont notamment :

- L'incohérence des politiques et des pratiques entre les différents districts de l'INS, voire à l'intérieur d'un même district ;
- L'absence de distinction opérée entre les demandeurs d'asile et les autres détenus, contrairement à ce qu'exigent les normes internationales ;
- L'inadéquation des établissements : des établissements pénitentiaires conçus pour abriter des personnes condamnées ou soupçonnées d'un délit et gérés selon une logique d'administration d'un univers carcéral ne conviennent pas à des demandeurs d'asile.

L'accès à une assistance judiciaire

Comme les demandeurs d'asile ne bénéficient pas automatiquement des services d'un avocat, le seul espoir, pour nombre d'entre eux, réside dans l'aide judiciaire gratuite ou peu onéreuse fournie par les ONG. Depuis des années, les avocats et les ONG se heurtent aux mêmes difficultés lorsqu'ils tentent d'avoir accès aux établissements de l'INS et d'identifier les demandeurs d'asile nécessitant une assistance.

Privée d'une aide juridique, les demandeurs d'asile se tournent souvent vers leurs codétenus pour solliciter leur aide, ce qui a des conséquences tristement prévisibles. F.C., demandeur d'asile hondurien, a déposé sa première demande d'asile alors qu'il était détenu dans un établissement isolé du sud-ouest des États-Unis, où nulle assistance judiciaire n'était disponible. Il a dû demander l'aide d'un de ses codétenus de l'INS qui parlait un peu anglais pour remplir le formulaire de demande d'asile. Il affirme que la crainte de révéler son homosexualité à un codéte-nu l'a contraint à omettre certains détails relatifs aux violences physiques dont il avait été victime au Honduras en raison de ses préférences sexuelles. Il a comparu devant un tribunal de l'immigration sans avocat, s'est vu refuser l'asile et a été expulsé par l'INS.

Il est entré à nouveau aux États-Unis quelques temps plus tard et a purgé une peine de dix jours d'emprisonnement pour avoir pénétré sur le territoire américain après en avoir été expulsé. L'INS l'a ensuite transféré dans un centre de détention, à El Paso (Texas), d'où il devait être expulsé une seconde fois. Son cas a attiré l'attention d'Amnesty International après que l'INS l'eut séparé des autres détenus en raison, semble-t-il, des menaces et des brimades que ceux-ci lui faisaient subir. Bien que le fonctionnaire chargé de réexaminer son dossier ait estimé que son témoignage était crédible et accepté les explications justifiant que F.C. ait dissimulé son homosexualité lors de sa première demande d'asile, celui-ci s'est vu opposer un second refus. Son avocat a heureusement obtenu que son dossier fasse l'objet d'un nouvel examen et il a été libéré.

En règle générale, les maisons d'arrêt permettent aux avocats pénalistes et à leurs assistants d'entrer en contact avec les détenus. Toutefois, Amnesty International a reçu de nombreuses plaintes émanant d'avocats défendant la cause de réfugiés, concernant l'absence de contact avec les détenus de l'INS placés dans ces

établissements. En outre, des détenus des maisons d'arrêt dans lesquelles s'est rendue Amnesty International en 1997 et 1998 ont fait part de l'inquiétude, largement répandue, que suscitait l'absence d'informations sur leurs dossiers.

Les transferts

L'INS peut transférer les demandeurs d'asile sans qu'eux-mêmes ni leurs avocats en soient avertis. Des avocats ont indiqué à Amnesty International que, parfois, l'INS ne les en informait pas du tout, même après le transfert de leurs clients. Comme il n'existe apparemment aucun règlement régissant les transferts, les avocats et les demandeurs d'asile interprètent souvent ceux-ci comme des sanctions prises en réponse à leurs protestations, à leurs plaintes au sujet des conditions de détention ou à toute autre initiative de leur part.

Les demandeurs d'asile devront assimiler de nouvelles règles et faire face à de nouveaux problèmes de langue dans chaque établissement, souvent sans qu'aucune explication ne leur soit fournie.

2. Les conditions de détention dans les maisons d'arrêt

Les règlements des maisons d'arrêt sont conçus pour des personnes reconnues coupables ou soupçonnées d'avoir commis une infraction. Les conditions de détention peuvent refléter la politique répressive adoptée par le responsable administratif de l'établissement ou la juridiction dont relève celui-ci.

L'INS utilise différents types d'établissements pour incarcérer les étrangers. Il gère au total neuf centres de détention qui lui appartiennent en propre, utilise six établissements administrés par des sociétés privées, et a passé des contrats avec plusieurs prisons et des centaines de maisons d'arrêt locales. Le nombre de maisons d'arrêt impliquées dans le système de détention de l'INS est source de difficultés pour les demandeurs d'asile : en effet, telle maison d'arrêt s'efforcera de respecter les normes pénitentiaires nationales, alors que cela ne sera pas le cas de sa voisine. Une troisième peut estimer que les détenus ne méritent qu'un minimum de dépenses publiques, opinion qui se reflétera dans la qualité de la nourriture, des vêtements et des équipements destinés à l'exercice physique. Certaines maisons d'arrêt considèrent les détenus de l'INS comme moins dangereux que les personnes soupçonnées ou déclarées coupables d'une infraction. Toutefois, un établissement de Californie obligerait tous les détenus de l'INS à porter des entraves aux mains et aux pieds chaque fois qu'ils se déplacent à l'intérieur de l'établissement, parce qu'ils présentent tous un risque élevé d'évasion.

Des délégués d'Amnesty International se sont entretenus avec plusieurs détenus de l'INS incarcérés dans un établissement connu sous le nom de *Cell Block 2K*, à Virginia Beach (Virginie). Nombre d'entre eux étaient déjà passés par plusieurs centres, et tous ont déclaré que les conditions de détention à Virginia Beach étaient les pires qu'ils aient connues. Ils ont affirmé que les gardiens les accablaient de sarcasmes racistes et les réveillaient tard dans la nuit en heurtant leurs clés contre les barreaux des cellules. Lors de la visite de la délégation, au milieu de la matinée, des détenus étaient allongés sur leur lit, la tête enfouie sous

leur couverture afin de se protéger de la lumière des néons. Plusieurs hommes dormaient sur des matelas posés à même le sol de l'espace commun devant les cellules, en raison du manque de lits.

La plupart des détenus ont affirmé qu'il n'y avait rien à faire durant la journée, à part essayer de dormir pour échapper à la monotonie et aux tensions engendrées par le manque d'espace, ou regarder la télévision fixée au plafond. Le bâtiment reçoit peu de lumière naturelle et une odeur fétide émanait de la concentration de tant d'hommes dans un espace exigu. Les détenus ont affirmé qu'ils avaient droit à environ vingt minutes de loisirs hebdomadaires. Certains refusaient de sortir parce qu'ils trouvaient trop difficile de réintégrer ensuite un lieu si déprimant. Les membres du personnel pénitentiaire ont contesté la rareté des temps de détente et affirmé qu'ils se conformaient aux normes recommandées par l'INS. Toutefois, le responsable a déclaré que le droit au loisir n'était pas prévu par la Constitution, ajoutant : *« Si les détenus veulent faire de l'exercice, ils peuvent faire des tractions et d'autres exercices dans l'espace situé devant leurs cellules. »*

Les détenus avaient essayé de fabriquer un jeu d'échecs en façonnant des pièces en papier hygiénique. La seule information affichée au mur était une liste de numéros de téléphone d'avocats, dressée par les détenus et collée avec du ruban adhésif récupéré sur les plateaux-repas.

2.1 La nourriture

Dans le contexte carcéral, la nourriture est d'une grande importance stratégique dans la mesure où elle utilisée comme moyen de pression. Les détenus y attachent énormément d'importance : elle est souvent à l'origine de plaintes et, par le biais des grèves de la faim, permet d'exprimer des doléances et de faire campagne pour obtenir une amélioration des conditions de détention. Quant aux administrateurs des établissements pénitentiaires, ils utilisent la nourriture comme un instrument de contrôle, notamment en fixant des horaires de repas absurdes pour ceux qui doivent manger, quoique peut-être pratiques pour ceux qui préparent et distribuent les plateaux. Ainsi, dans certains établissements, le petit déjeuner est servi entre 3h30 et 4 heures du matin, le déjeuner à 11 heures et le dîner à 15 heures.

Alors que de nombreux établissements s'efforcent de respecter les exigences religieuses et diététiques en matière de nourriture, d'autres ne s'en soucient nullement. En outre, nombre des responsables de la détention des demandeurs d'asile interrogés par Amnesty International ont parlé *« d'alimentation »* et *« d'horaires d'alimentation »*, trahissant une perception inquiétante, dépersonnalisée des détenus.

2.2 Les femmes détenues

L'INS estime que 7 p. cent de ses détenus sont des femmes. Amnesty International a constaté que leur nombre restreint pouvait défavoriser les femmes, notamment lorsqu'elles sont incarcérées dans des maisons d'arrêt locales ou de comté.

L'INS ne prescrit pas aux responsables des établissements pénitentiaires de satisfaire aux besoins spécifiques des femmes qui sollicitent l'asile. Celles-ci peuvent avoir subi des épreuves qui rendent leur séjour en prison plus difficile que celui des hommes.

Yudaya Nanyonga, ressortissante ougandaise demandant l'asile, a été transférée en juin 1998 de l'établissement de Wackenhut (Queens, New York) à la prison du comté de York sans avertissement préalable ni explication valable. Une fois à York, elle s'est affolée en apprenant qu'elle allait être incarcérée dans le quartier de très haute sécurité de la prison et a éclaté en sanglots incoercibles.

Les fonctionnaires de la prison l'ont dévêtue et lui ont fait une injection de sédatifs avant de l'immobiliser à l'aide d'un dispositif muni de quatre points d'attache. Yudaya Nanyonga affirme s'être réveillée deux jours plus tard en ne conservant aucun souvenir du moment où ses entraves avaient été ôtées, ni de la façon dont ses sous-vêtements lui avaient été remis. Lors de son entretien avec Amnesty International, Yudaya Nanyonga a semblé très perturbée par cette perte de mémoire. Elle a récemment déclaré à son avocat qu'elle faisait de fréquents cauchemars liés à ces événements.

Un responsable de la prison de York a expliqué que Yudaya Nanyonga avait été affectée au quartier de très haute sécurité parce qu'elle était soupçonnée d'avoir été reconnue coupable d'une infraction. Toutefois, l'établissement sous contrat avec l'INS dont elle provenait ne détient pas *« de criminels étrangers »*, selon l'appellation en vigueur. Il semble que la prison n'ait reçu aucune information concernant sa demande d'asile, et Yudaya Nanyonga a affirmé à Amnesty International qu'un responsable de l'administration pénitentiaire n'avait tenu aucun compte des efforts qu'elle avait faits pour expliquer sa situation.

Le responsable de la prison de York a confirmé que Yudaya Nanyonga avait été dévêtue et qu'elle avait reçu une injection de sédatifs avant d'être placée dans un dispositif d'immobilisation muni de quatre points d'attache. Il a assuré que toutes ces mesures faisaient partie de la procédure normale, ajoutant : *« Si cela se reproduisait, nous aurions recours à des moyens similaires »*. Il a expliqué que ces mesures avaient été prises pour préserver la sécurité de Yudaya Nanyonga, parce que celle-ci répétait qu'elle voulait se tuer. Yudaya Nanyonga a déclaré à Amnesty International qu'elle pleurait de terreur et disait : *« Je voudrais être morte »* ; elle a ajouté :*«" Je n'ai pas dit que je voulais me suicider... Je suis incapable d'un tel geste. »*

Un représentant d'une autre ONG a signalé à Amnesty International qu'un responsable de la prison de York avait déclaré : *« Yudaya Nanyonga a été punie...* [et] *on a fait d'elle un exemple, afin que les autres demandeurs d'asile sachent ce qui les attend s'ils se comportent comme elle. »* L'INS a libéré Yudaya Nanyonga début avril 1999, et elle s'est vu accorder l'asile en août 1999.

3. Les normes internationales

« Nous avons l'obligation, en tant que membres d'organisations que nous avons contribué à édifier, de nous soumettre aux règles que nous avons contribué à édicter, et de faire progresser la justice, la paix et la prospérité auxquelles les Américains sont profondément attachés. »

Madeleine Albright, secrétaire d'État des États-Unis, janvier 1998.

Le système international de protection des droits fondamentaux se fonde sur la reconnaissance de l'universalité des droits humains : ceux-ci relèvent de la responsabilité de la communauté internationale, laquelle transcende la souveraineté des États. Les normes internationales relatives aux droits humains ont établi des critères à l'aune desquels devrait se mesurer le comportement de chaque nation. Toutefois, bien qu'ils aient joué un rôle déterminant dans l'élaboration du système international de protection des droits universels, les États-Unis se montrent peu disposés à se soumettre au système international relatif aux droits humains et à observer les normes minimales dont ils exigent le respect par les autres pays.

Les normes internationales définissent clairement les circonstances et les conditions particulières qui autorisent les États à placer des demandeurs d'asile en détention. La politique et les pratiques américaines bafouent nombre de ces normes ainsi que les droits fondamentaux des demandeurs d'asile. Ceux-ci sont traités comme des individus représentant une menace, des tricheurs, des gens qui disparaîtront dès qu'ils seront parvenus à entrer aux États-Unis, et non comme des personnes qui nécessitent une protection internationale.

Si les États ont le droit de contrôler l'immigration sur leur propre territoire, l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que le droit de chercher asile et de l 'obtenir est un droit fondamental. La façon dont sont incarcérés les demandeurs d'asile aux États-Unis risque de dissuader les nouveaux arrivants de déposer une demande d'asile, ou de les inciter à abandonner la pour-suite de leurs démarches.

Le principe général fondamental, qui découle des normes internationales, est que les demandeurs d'asile ne devraient pas être placés en détention, et que leur détention est *« en soi indésirable »*. Ce principe est bafoué par les autorités américaines.

Les sources du droit international relatif à la détention des demandeurs d'asile sont notamment la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, le Pacte inter-national relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la Convention relative aux droits de l'enfant.

D'autres dispositions non conventionnelles – adoptées par consensus par les États membres des Nations unies, notamment par l'Assemblée générale de l'ONU – protègent les demandeurs d'asile. Ces normes sont, outre la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement et les Règles pour la protection des mineurs privés de liberté.

3.1 Les normes internationales relatives aux réfugiés

Les normes internationales relatives aux réfugiés se fondent sur la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et sur son Protocole de 1967. L'article 26 de la Convention dispose que les États accorderont aux réfugiés se trouvant régulièrement sur leur territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement. Aux termes de l'article 31, les États n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui

entrent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières.

L'organisme international chargé des réfugiés est celui du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Les Lignes directrices du HCR sur les critères et les normes à appliquer pour la détention des demandeurs d'asile, publiées en 1999, relèvent que de nombreux demandeurs d'asile ne peuvent se réclamer de leur droit à chercher asile qu'au moment où ils arrivent ou pénètrent dans un territoire de manière irrégulière. Il existe une différence fondamentale entre la situation des demandeurs d'asile et celle des autres immigrants. Les États devraient en tenir compte, et prendre également en considération le fait que les demandeurs d'asile ont souvent subi des épreuves traumatisantes.

Les conclusions du Comité exécutif (EXCOM) du Programme du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés

Les États-Unis sont membres du Comité exécutif (EXCOM) du Programme du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés. Les conclusions, adoptées par consensus, de cet organisme intergouvernemental regroupant plus de 50 États, font autorité dans le domaine des droits des réfugiés. Dans sa conclusion n° 44, adoptée en 1986, l'EXCOM a précisé que la détention des demandeurs d'asile *« doit normalement être évitée »*. Le placement en détention est autorisé de manière strictement limitée, uniquement s'il est nécessaire, légal et non arbitraire, et justifié par l'une des raisons suivantes : pour procéder à des vérifications d'identité, déterminer les éléments constitutifs de la demande de réfugié ou d'asile, traiter les cas de fraude délibérée, ou sauvegarder la sécurité nationale ou l'ordre public.

Contrairement aux conditions énoncées par les normes internationales, les demandeurs d'asile qui arrivent aux États-Unis sans papiers valables sont automatiquement placés en détention jusqu'à ce qu'il soit établi que leurs craintes de persécution sont fondées. Même lorsqu'ils parviennent à convaincre les autorités, ils risquent de rester en détention en attendant qu'il soit statué sur leur demande. Leurs possibilités de bénéficier d'une libération conditionnelle sont extrêmement limitées, ces décisions étant prises par des agents de l'INS et non par des juges indépendants.

3.2 Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)

Le PIDCP est le principal traité international qui énonce les droits civils et politiques fondamentaux de tout individu. L'article 2 requiert des États qu'ils s'engagent à garantir à tous les individus relevant de leur compétence les droits reconnus dans le PIDCP. Aux termes de l'article 9, tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne ; nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraires ; quiconque se trouve privé de sa liberté a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sur la légalité de sa détention. Cet article revêt une importance particulière pour les demandeurs d'asile placés en détention.

La détention arbitraire

Le droit de ne pas faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraires est un droit universel fondamental, qui s'applique à tous, y compris aux demandeurs d'asile. Il implique notamment le droit d'être traduit dans le plus court délai devant une autorité judiciaire, le droit de faire réexaminer dans un délai raisonnable le bien-fondé de la détention ou d'être libéré, et le droit de contester le bien-fondé de la détention devant une autorité compétente.

La pratique américaine qui consiste à placer les demandeurs d'asile en détention dès leur arrivée sur le territoire est contraire aux principes du droit international. En outre, leur maintien en détention ne fait pas l'objet d'un réexamen par une autorité indépendante et cette décision peut être entachée d'arbitraire, notamment lorsqu'elle dépend de facteurs tels que le nombre de places disponibles en prison et l'attitude de l'agent responsable, au lieu d'être fondée sur une évaluation objective permettant de déterminer, pour un cas particulier, si un placement en détention est réellement nécessaire et justifié.

3.3 Les normes internationales relatives à la protection des détenus

L'Ensemble de principes des Nations unies énonce les normes minimales s'appliquant à la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement. Ces principes s'appliquent en tout temps à tous les pays.

Le principe 4 énonce une garantie fondamentale : *« Toute forme de détention ou d'emprisonnement (...) doit être décidée soit par une autorité judiciaire ou autre, soit sous son contrôle effectif »*. Le principe 11 dispose : *« Une personne ne sera pas maintenue en détention sans avoir la possibilité effective de se faire entendre sans délai par une autorité judiciaire ou autre ». Il requiert également une certaine forme de contrôle à intervalles réguliers : « Une autorité judiciaire ou autre sera habilitée à contrôler, selon qu'il conviendra, le maintien de la détention» ». Cette révision doit examiner le fond de l'affaire – les autorités doivent fournir des raisons précises et détaillées justifiant la détention –*, et l'audience doit comporter un examen approfondi visant à déterminer s'il existe des preuves suffisantes de ces allégations pour justifier l'arrestation et la détention.

L'accès à une assistance judiciaire

Le droit d'obtenir une assistance judiciaire promptement et à intervalles réguliers est un droit fondamental : bien souvent, en effet, seul un avocat en contact avec un détenu peut déterminer si les droits de celui-ci ont été bafoués et s'il peut deman-der réparation. Les demandeurs d'asile étant engagés dans une procédure judiciaire, ils doivent avoir accès à un avocat ou à une aide judiciaire. Ce droit à l'assistance judiciaire est au cœur de l'Ensemble de principes ; il est également énoncé par l'Ensemble de règles minima (règle 93) et par l'article 14 du PIDCP.

Le principe 17 de l'Ensemble de principes dispose que tout détenu pourra bénéficier de l'assistance d'un avocat et que les autorités lui fourniront des facilités raisonnables pour exercer ce droit. Les détenus ont le droit de se voir désigner un avocat, et ce, sans frais s'ils n'ont pas les moyens de le rémunérer.

De nombreux demandeurs d'asile placés en détention aux États-Unis sont en réalité privés d'assistance judiciaire et du soutien des ONG. En conséquence, ils se voient dénier leur droit à défendre leur cause devant la justice.

L'accès à la famille et à d'autres sources de soutien

Les demandeurs d'asile incarcérés aux États-Unis éprouvent des difficultés pour rencontrer des visiteurs, téléphoner ou envoyer et recevoir du courrier, et obtenir des informations par le biais des journaux et de la télévision.

Cet isolement est en contradiction absolue avec le principe 16 de l'Ensemble de principes et la règle 92 de l'Ensemble de règles minima (droit d'informer sa famille du lieu de sa détention), le principe 19 de l'Ensemble de principes (droit de recevoir des visites et de communiquer avec le monde extérieur) et la règle 37 de l'Ensemble de règles minima (droit de recevoir des visites *« à intervalles réguliers »*).

L'accès à un médecin des services de santé

Le principe 24 de l'Ensemble de principes garantit le droit de tout détenu à des soins médicaux appropriés et gratuits dans un délai aussi bref que possible.

Le personnel médical des établissements pénitentiaires des États-Unis n'est pas tenu de demander, lorsqu'il examine les détenus de l'INS, si une personne a été torturée. Si les autorités pénitentiaires ne connaissent pas l'histoire des détenus dont elles sont responsables, elles risquent de mal interpréter le comportement de ceux qui souffrent des séquelles de la torture. Ce comportement, qui va de la dépression à la violence, sera exacerbé si le traumatisme subi par le demandeur d'asile n'est pas reconnu et pris en charge en tant que tel. Le placement à l'isolement utilisé pour maîtriser des détenus présentant des troubles du comportement peut aggraver les tourments d'une personne déjà victime d'actes de tortures.

Les plaintes

Il n'existe aux États-Unis aucun mécanisme national d'examen des plaintes permettant de faire mener une enquête rapide et efficace sur les doléances des détenus. Les demandeurs d'asile devraient avoir accès à un mécanisme d'examen des plaintes (procédure d'arbitrage) leur permettant de soumettre leurs plaintes directement ou de manière confidentielle aux autorités pénitentiaires. La procédure à suivre pour faire enregistrer une plainte devrait être affichée dans plusieurs langues.

Le principe 33 de l'Ensemble de principes requiert l'existence d'un mécanisme d'examen des plaintes pour mauvais traitements, en particulier dans le cas de tortures ou d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants. Il souligne également que nul demandeur ne doit subir de préjudice pour avoir présenté une plainte.

Le placement à l'isolement

Le placement à l'isolement est employé comme moyen de contrôle dans les centres de détention de l'INS et, selon certaines informations, comme méthode punitive en cas de conduite non conforme au règlement. L'INS ne devrait pas utiliser

le placement à l'isolement pendant une durée prolongée comme instrument de contrôle ou de discipline.

Le principe 6 interdit la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Il précise que *« l'expression* "peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant" *doit être interprété de façon à assurer une protection aussi large que possible contre tous sévices, qu'ils aient un caractère physique ou mental, y compris le fait de soumettre une personne détenue ou emprisonnée à des conditions qui la privent temporairement ou en permanence de l'usage de l'un quelconque de ses sens, tels que la vue ou l'ouïe, de la conscience du lieu où elle se trouve ou du passage du temps ».*

Les conditions de détention

Selon les normes internationales, notamment le PIDCP, tous les détenus, y compris les demandeurs d'asile, doivent être traités avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine.

S'inspirant de l'Ensemble de principes, de l'Ensemble de règles minima et des Règles pour la protection des mineurs privés de liberté, la ligne directrice 10 du HCR énonce les pratiques conventionnelles qui s'appliquent aux demandeurs d'asile placés en détention, dans la stricte mesure où leur détention est justifiée :

- Tous les demandeurs d'asile doivent subir un examen permettant d'identifier les victimes de traumatisme ou d'actes de torture, afin de les faire bénéficier d'un traitement.
- Les hommes doivent être séparés des femmes, et les mineurs des adultes, sauf lorsqu'ils sont accompagnés de leur famille.
- Les demandeurs d'asile doivent être accueillis dans des centres de détention séparés. Le placement en établissement pénitentiaire doit être évité.
- Les demandeurs d'asile doivent avoir la possibilité de communiquer régulièrement avec leurs amis, leurs proches, leur avocat, les aides sociales ou religieuses, et de recevoir leur visite.
- Les demandeurs d'asile doivent recevoir un traitement médical approprié et une assistance socio-psychologique.
- Les demandeurs d'asile doivent avoir des activités de loisir quotidiennes en intérieur et en extérieur.
- Les demandeurs d'asile doivent avoir la possibilité de poursuivre leurs études ou leur formation professionnelle.
- Les demandeurs d'asile doivent avoir la possibilité d'observer leur religion et doivent bénéficier d'un régime alimentaire conforme aux préceptes de celle-ci.
- Les demandeurs d'asile doivent avoir accès aux aménagements de première nécessité tels qu'un lit, une douche, des toilettes, etc.

Les politiques et les pratiques de détention aux États-Unis ne respectent pas les Lignes directrices du HCR et constituent une violation des normes fondamentales énoncées par le droit international relatif aux droits humains.

L'obligation de rendre des comptes et le contrôle

Il n'existe aux États-Unis aucun système national visant à contrôler la détention des demandeurs d'asile et le traitement qui leur est réservé. Les responsables et les fonctionnaires de l'INS, parmi lesquels les directeurs de district et les responsables des patrouilles frontalières, sont investis d'une autorité considérable. En outre, la surveillance quotidienne des nombreux demandeurs d'asile détenus dans des maisons d'arrêt locales ou de comté est confiée aux responsables de ces établissements.

L'INS a reconnu que la gestion du système de détention pose des problèmes et qu'il ne dispose actuellement ni de l'infrastructure ni du personnel nécessaires pour obliger les maisons d'arrêt locales et de comté à se conformer à ses lignes directrices. Les nouvelles normes récemment proposées par l'INS prévoient que la surveillance des centres de détention doit être confiée à des responsables de l'INS, c'est-à-dire précisément aux personnes chargées de la gestion des établissements de ce service. Cette disposition est contraire à la notion de corps d'inspecteurs indépendants, qualifiés et expérimentés énoncée par le principe 29 de l'Ensemble de principes.

Autres droits des réfugiés placés en détention

Outre les droits évoqués plus haut, les normes internationales reconnaissent aux demandeurs d'asile et aux réfugiés placés en détention les droits suivants :

- droit à des conditions de détention humaines, qui tiennent compte de leur situation particulière de demandeur d'asile ; les demandeurs d'asile et les réfugiés ne devraient pas être détenus dans des lieux où leur sécurité physique est menacée ni mêlés à des délinquants de droit commun ;
- les enfants réfugiés ne devraient pas être placés en détention ;
- les familles ne devraient pas être séparées.

Aux États-Unis, nombre de ces droits ne sont pas respectés, selon le type et la situation géographique des établissements dans lesquels l'INS place les demandeurs d'asile.

3.4 Les Lignes directrices du HCR

Les principes énoncés par les normes internationales se retrouvent dans les Lignes directrices du HCR sur la détention, publiées en 1999. Ces lignes directrices s'appuient sur le principe général selon lequel les demandeurs d'asile *ne devraient pas* être placés en détention (ligne directrice 2). La détention doit être considérée comme une mesure exceptionnelle et faire l'objet de restrictions rigoureuses (ligne directrice 3). Les Lignes directrices affirment que :

- La détention des demandeurs d'asile est en soi indésirable, notamment dans le cas de femmes seules, d'enfants, de mineurs non accompagnés et de personnes nécessitant des soins médicaux ou psychologiques.
- Le droit de ne pas faire l'objet d'une détention arbitraire est un droit universel fondamental, et le recours à la détention est, dans de nombreux cas, contraire aux normes et aux principes du droit international.

- Le recours à la détention ne devrait intervenir que si celle-ci est nécessaire, et ce, pour une durée minimale.
- Les demandeurs d'asile ont le droit de bénéficier de la protection prévue par les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits humains.
- Pour être légale et non arbitraire, la détention des demandeurs d'asile doit respecter non seulement la législation nationale en la matière, mais aussi le droit international et en particulier l'article 31 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Elle doit s'appliquer de manière non discriminatoire et faire l'objet d'un contrôle judiciaire ou administratif.

Le HCR met expressément en garde les États contre le recours à la détention aux fins de décourager les futurs demandeurs d'asile ou de dissuader ceux qui ont déjà déposé une demande de poursuivre leurs démarches.

Les Lignes directrices du HCR réaffirment les droits de tout demandeur d'asile placé en détention, notamment le droit :

- de recevoir sans délai et intégralement communication de l'ordre de détention et des raisons l'ayant motivé, dans une langue et en des termes qu'il comprend ;
- d'être informé de son droit d'être assisté d'un conseil (les demandeurs d'asile devraient, si possible, bénéficier d'une assistance judiciaire gratuite) ;
- de faire automatiquement contrôler la décision de placement en détention par une autorité judiciaire ou administrative distincte de l'autorité chargée de l'administration du lieu de détention et de faire examiner régulièrement la nécessité du maintien en détention ;
- de contester la nécessité de la détention devant cette autorité, que ce soit personnellement ou par l'intermédiaire d'un avocat ;
- d'entrer en contact, et d'avoir les moyens de le faire, avec le HCR et les autres organismes compétents.

Les politiques et les pratiques de placement en détention aux États-Unis contreviennent de manière flagrante aux Lignes directrices du HCR et constituent une violation des normes fondamentales du droit international relatif aux droits de la personne humaine.

De nombreux demandeurs d'asile aux États-Unis sont incarcérés dans des établissements pénitentiaires et mêlés à des délinquants condamnés ou en détention préventive. Ils sont parfois détenus dans des conditions assimilables à des traitements cruels, inhumains ou dégradants. Les demandeurs d'asile sont fréquemment transférés d'un centre de détention à l'autre, parfois loin de leur famille ou de leur avocat, ou loin de toute grande ville où ils pourraient avoir accès à un avocat. Ils souffrent en outre de ne pas connaître la durée de leur détention et vivent dans la crainte d'être renvoyés à leur persécuteurs.

Le fait de traiter les demandeurs d'asile comme des criminels et d'emprunter le langage et la logique du système de justice pénale finit par créer un système répressif plutôt que protecteur. Amnesty International, s'appuyant sur le droit

international, estime que les États-Unis bafouent la plupart des droits fondamentaux des demandeurs d'asile, alors que ceux-ci ont été victimes de persécutions dans leur pays d'origine et se sont réfugiés aux États-Unis dans l'espoir d'être enfin libres.

4. Recommandations

Amnesty International estime que si l'on met en balance les intérêts de l'État et les droits des demandeurs d'asile, le recours à la détention aux États-Unis constitue une mesure disproportionnée et cruelle visant à contrôler l'immigration. En outre, les conditions de détention imposées aux demandeurs d'asile sont souvent inhumaines. Amnesty International est particulièrement préoccupée, concernant le système de détention de l'INS, par le pouvoir d'incarcérer les demandeurs d'asile dont jouissent les directeurs de district. Les décisions de placement en détention ne sont pas prises conformément aux normes internationales et la procédure permettant d'obtenir une libération ne respecte pas le droit international. Amnesty International estime que les recommandations suivantes sont des garanties minimales de procédure que les États-Unis doivent adopter afin de respecter leurs obligations internationales.

Recommandations au gouvernement américain :

- Le gouvernement américain doit modifier ses lois et sa politique en matière de détention en tenant compte du droit international, qui dispose que la détention des demandeurs d'asile devrait normalement être évitée.
- La compétence discrétionnaire actuellement exercée par les directeurs de l'INS en matière de détention des demandeurs d'asile doit faire l'objet d'un contrôle régulier et indépendant.
- Les demandeurs d'asile ne devraient pas être détenus dans des maisons d'arrêt locales ou de comté. Lorsque, à titre exceptionnel, leur détention est justifiée, ils devraient être placés dans des établissements adaptés à leur situation de demandeur d'asile. Les demandeurs d'asile ne devraient pas être enfermés avec des délinquants condamnés ou en détention préventive.
- L'INS doit faire la distinction entre les demandeurs d'asile et les détenus de droit commun, et les traiter en conséquence, conformément aux normes internationales. La situation particulière des demandeurs d'asile doit être communiquée à tout le personnel responsable de leur détention.
- À tous les stades de leur détention, les demandeurs d'asile doivent pouvoir entrer en contact avec des avocats et des ONG susceptibles de les aider.
- Des directives spécifiques doivent être élaborées et s'appliquer à toutes les institutions accueillant des demandeurs d'asile ; elles doivent notamment garantir que les détenus ne subissent pas de traitement cruel, inhumain ou dégradant tel que le port de fers.
- Les demandeurs d'asile doivent pouvoir bénéficier de soins médicaux et psychologiques gratuits.

- Les autorités gouvernementales devraient porter une attention accrue aux besoins des femmes demandeurs d'asile placées en détention ; les besoins spécifiques des femmes en matière de santé et d'hygiène devraient être satisfaits gratuitement.
- Les mineurs non accompagnés ne devraient être incarcérés qu'en dernier ressort, et dans des établissements adaptés à leur situation. Les enfants ne devraient pas être séparés de leur famille et devraient bénéficier d'un avocat. Si nécessaire, un système de tutelle devrait être mis en place pour protéger leurs intérêts.

Recommandations à la communauté internationale :

- Le HCR devrait veiller à ce que les États-Unis respectent ses Lignes directrices relatives à la détention des demandeurs d'asile ainsi que les autres normes internationales, et rendre régulièrement publiques ses conclusions relatives aux pratiques et aux politiques américaines en matière de détention.
- Le groupe de travail des Nations unies sur la détention arbitraire devrait enquêter sur les autorités responsables de la détention des demandeurs d'asile aux États-Unis et rendre publiques ses conclusions.

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre United States of America : Lost in the Labyrinth : Detention of Asylum Seekers. *Seule la version anglaise fait foi.*

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI – octobre 1999.

Vous pouvez également consulter le site ÉFAI sur internet : http://efai.i-france.com

Pour toute information complémentaire veuillez vous adresser à :