



**OFFICE OF THE COMMISSIONER  
FOR HUMAN RIGHTS**

**BUREAU DU COMMISSAIRE  
AUX DROITS DE L'HOMME**



**COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE**

Strasbourg, le 12 février 2004

CommDH(2004)4  
Version originale

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

**SUR SA VISITE A MALTE**

**20 - 21 octobre 2003**

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

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
<b>OBSERVATIONS GÉNÉRALES .....</b>	<b>3</b>
<b>I. SITUATION DES MIGRANTS IRRÉGULIERS ET DES DEMANDEURS D’ASILE4</b>	<b>4</b>
<b>A. MAINTIEN EN DÉTENTION DES MIGRANTS .....</b>	<b>4</b>
<b>B. CONDITIONS DE DÉTENTION.....</b>	<b>6</b>
<b>C. LONGUEUR DE LA PROCÉDURE.....</b>	<b>8</b>
<b>D. AUTRES SUJETS DE PRÉOCCUPATION .....</b>	<b>9</b>
1. <i>Menottes passées aux migrants.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Accès à l’éducation des enfants migrants .....</i>	<i>9</i>
<b>E. CONCLUSIONS .....</b>	<b>9</b>
<b>II. ARRIÉRE D’AFFAIRES DE LA JUSTICE .....</b>	<b>10</b>
<b>III. CENTRES DE DÉTENTION .....</b>	<b>10</b>
<b>OBSERVATIONS FINALES ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>11</b>
<b>ANNEXE AU RAPPORT : Commentaires des autorités maltaises .....</b>	<b>13</b>

## 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, j'ai accepté l'invitation m'ayant été adressée par le Ministre des Affaires étrangères de la République maltaise M. Joe Borg à effectuer une visite officielle les 20 et 21 octobre 2003 et je me suis déplacé à La Valette accompagné du directeur de mon bureau M. Christos Giakoumopoulos et de M. Julien Attuil. Je tiens à remercier, à titre liminaire, le Ministre des Affaires étrangères pour tous les moyens déployés par son Ministère pour la réussite de ma visite, ainsi que la Représentation Permanente de Malte auprès du Conseil de l'Europe pour sa précieuse coopération dans la préparation de cette dernière. Enfin, je désire exprimer ma gratitude aux différentes instances gouvernementales rencontrées pour leur grande disponibilité, ouverture et collaboration exemplaire.*

*J'ai ainsi pu m'entretenir avec le Président de la République, le Ministre des Affaires Étrangères, le Ministre de la Justice et de l'Intérieur, le Chief justice, le Président de la Chambre des Représentants, les députés membres de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, l'Ombudsman, le Commissaire aux réfugiés, le directeur des études internationales de l'Université de Malte ainsi qu'avec des représentants de la société civile. En outre j'ai effectué des visites dans les cellules du Palais de Justice de La Valette, dans la prison Corradino (Poala), à la base militaire de Hal Safi (Luqa) et au Centre de détention pour étrangers de Hal Far (Luqa).*

## Observations générales

1. Malte a rejoint le Conseil de l'Europe en avril 1965 peu de temps après avoir acquis son indépendance. Elle a, par la suite, ratifié plusieurs traités, notamment la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après « CEDH ») et ses Protocoles (à l'exception du Protocole 12) ainsi que la Charte sociale européenne et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Pour autant, Malte n'a pas encore signé et ratifié le Protocole additionnel de la Charte sociale prévoyant un système de réclamations collectives et la Charte sociale révisée. Ma visite m'a permis de constater que les activités du Conseil de l'Europe étaient bien connues et suivies de près par l'ensemble des acteurs institutionnels. Si la destinée de Malte est depuis toujours intimement liée au Conseil de l'Europe, le pays a franchi une nouvelle étape dans son développement européen en signant, le 16 avril dernier, le traité d'adhésion sur l'élargissement de l'Union européenne.
2. Au cours des dernières années, Malte a entrepris d'importantes réformes en matière de droits de l'homme tant au niveau législatif que sur le plan matériel. L'accession de Malte à l'Union européenne est bien évidemment un des facteurs de ce changement mais le principal crédit de cette mutation doit d'abord être donné aux autorités nationales qui ont adopté une approche pragmatique conjuguée avec une forte volonté d'améliorer la protection des droits fondamentaux.
3. Des représentants de la société civile ont porté à mon attention un certain nombre de problèmes subsistants notamment concernant le fait que les homosexuels sont parfois confrontés à une attitude sociale intolérante et que les efforts pour intégrer entièrement les personnes handicapées doivent être poursuivis. Toutefois, ce rapport se concentrera sur d'autres difficultés soulevées à la fois par la société civile et par les autorités. Cela

inclut la lenteur de la justice (II), qui reste un sujet de préoccupation malgré les réformes mises en place, certains dysfonctionnements constatés à la prison de Corradino (III), mais surtout, le traitement des migrants (I) qui requiert une attention urgente de la part des autorités maltaises.

## I. SITUATION DES MIGRANTS IRREGULIERS ET DES DEMANDEURS D'ASILE

4. Malte a récemment réformé ses procédures d'accueil des étrangers. En 2000, une loi sur les réfugiés a été adoptée, mettant en place le Commissaire aux réfugiés, organe de première instance en matière de demande d'asile et le Conseil d'appel des réfugiés, organe d'appel. Jusqu'à cette date, les demandes d'asile effectuées à Malte étaient traitées par le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies. La nouvelle loi a conféré aux réfugiés un droit à des documents leur permettant de voyager, d'être relâchés à la reconnaissance de leur statut et d'accéder à l'aide sociale ainsi que de travailler. Tout ceci a conduit Malte en décembre 2001 à retirer la quasi-totalité de ses réserves à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951. De plus, en décembre 2002, Malte a décriminalisé l'entrée sans titre sur son territoire. En matière d'infrastructure, le centre Hal Far de détention des étrangers a ouvert ses portes en février 2002 permettant ainsi d'accueillir 80 migrants. Ces réformes ont été conçues en prenant pour base que Malte accueillerait au maximum quelques centaines de demandeurs d'asile par an. Il est arrivé au cours de l'année 2002, plus de mille six cents immigrés ce qui, pour un Etat densément peuplé et peu préparé à une telle arrivée, représente une quantité non négligeable.
5. Pour autant, si l'entrée sans titre sur le territoire maltais a été dépenalisée, il n'en reste pas moins que l'ensemble des migrants sont maintenus en détention. En l'absence d'une volonté réelle de séparer les demandeurs d'asile des immigrés irréguliers et du fait de la politique de maintien de ces personnes en détention, des structures d'urgences ont été mises en place pour pouvoir détenir ce millier de personnes. C'est ainsi qu'en plus du centre Hal Far, des centres gérés par la police et les casernes militaires Hal Safi et Lyster sont utilisés. L'année 2003 n'a pas permis à Malte de résoudre ces problèmes du fait d'un flot ininterrompu de migrants. Les conditions très difficiles de détention sont liées à trois facteurs : la volonté de maintenir en détention la totalité des migrants, l'absence de structures adaptées, tout ceci se conjuguant à la longueur du traitement des procédures d'asile ou d'expulsion.

### A. Maintien en détention des migrants

6. Malte ayant dépenalisé l'accès irrégulier à son territoire. Toutefois, **tous les migrants sans titre** qu'ils soient irréguliers ou demandeurs d'asile **sont détenus** sur la base d'une décision administrative comme le prévoit la loi sur l'immigration. En effet celle-ci stipule que toute personne se trouvant sur le territoire maltais sans droit d'entrée, de transit ou de résidence doit être considérée comme immigrant irrégulier – *prohibited immigrant* – et à ce titre doit être détenue jusqu'à son expulsion<sup>1</sup>.
7. Malte, bien que peuplée de moins de 400 000 habitants, est le pays européen le plus peuplé au kilomètre carré avec une densité se rapprochant de celle de Hong Kong. Par sa situation géographique, Malte se retrouve aux portes de l'Afrique avec des frontières

<sup>1</sup> Voir la section IV de la loi sur l'immigration et notamment ses articles 5 (1) et 10.

exclusivement maritimes qui sont, par nature, difficilement contrôlables. Les discussions que j'ai pu avoir avec les migrants dans les centres de détention laissent à penser que pour beaucoup, Malte n'est qu'un pays de transit. Ce faisant, il me semble que l'association de ces éléments participe à la formation d'une croyance au sein des autorités maltaises que seule la détention peut permettre de canaliser le flot des arrivées et éviter que Malte devienne un pays de transit vers l'Italie et l'Europe du Nord. D'ailleurs, lors de ma rencontre avec le Ministre de l'Intérieur, il m'a été expliqué que compte tenu que la quasi-totalité des migrants entrant illégalement à Malte demande l'asile, il n'était pas nécessaire de séparer les migrants irréguliers des demandeurs d'asile. Le Ministre a aussi insisté sur le fait que l'arrivée de 1680 « boat people » en 2002 représentait la moitié des naissances annuelles à Malte.

8. Considérant la situation actuelle, il est fort probable que le flot des migrants continue à être soutenu dans les prochaines années en raison de l'attractivité de Malte après son entrée dans l'Union européenne conjuguée avec la perpétuation des conflits et de la répression dans un certain nombre d'Etats africains. Il est donc **nécessaire que soit mise en place une politique migratoire à long terme** à la fois adaptée aux futurs défis et humaniste dans la prise en compte des droits fondamentaux des migrants.
9. Concernant les **demandeurs d'asile**, je tiens tout d'abord à réaffirmer que par principe, **leur place n'est pas en détention** lorsqu'ils n'ont pas commis de délit pénal, et que les Etats doivent tout mettre en œuvre afin d'éviter l'incarcération. De plus je tiens à rappeler qu'il existe des solutions alternatives, souvent moins onéreuses que la détention et permettant de garantir le maintien du demandeur d'asile dans le pays. Malte a créé des centres ouverts dans lesquels l'hébergement et le couvert sont offerts mais exclusivement à l'attention des réfugiés. En raison du manque de logements sur l'île, des casernes militaires ont été transformées en un centre de ce type. Ce centre accueille actuellement 100 personnes. Malte pourrait ainsi bénéficier de cette expérience et ouvrir des établissements similaires à l'attention des demandeurs d'asile comme cela est le cas dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, où il existe des structures d'accueil ouvertes, directement gérées par l'Etat ou par des organisations non-gouvernementales dans lesquels les demandeurs sont hébergés et où ils peuvent recevoir soutien psychologique, matériel et aide juridique. Dans d'autres pays, il a été mis en place un système de libération sous caution ou de garant conjugué avec une obligation de rapport quotidien dans un bureau de police<sup>2</sup>.
10. A ce sujet, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a d'ailleurs récemment précisé les conditions strictes dans lesquelles la détention des demandeurs d'asile pouvait être envisagée<sup>3</sup>. L'incarcération n'est donc permise qu'après un examen soigneux et individuel du cas et avec une prise en compte de sa nécessité. Ces mesures doivent être adaptées, temporaires, non arbitraires et les plus brèves possibles, ceci en conformité avec l'article 5 de la CEDH. Enfin, les mesures de détention doivent être régulièrement examinées par un tribunal.

---

<sup>2</sup> Pour une analyse plus détaillée de ces solutions, voir les lignes directives du Haut Commissariat aux réfugiés sur les critères et standards applicables concernant la détention des demandeurs d'asile (février 1999) et notamment la ligne directive numéro 4.

<sup>3</sup> Recommandation Rec(2003)5 sur les mesures de détention des demandeurs d'asile, adoptée par le Comité des Ministres le 16 avril 2003.

11. Force est de constater que Malte ne suit pas cette recommandation. En effet, la **détention est appliquée automatiquement** et n'est soumise au contrôle régulier d'aucun juge. La loi sur l'immigration, comme la loi sur les réfugiés ne prévoient pas de mécanisme spécifique de contestation de la détention. Par conséquent l'article 409 A du code pénal, qui reprend le principe de l'*habeas corpus*, s'applique et il permet à tout détenu de contester à tout moment la légalité de sa détention devant une cour qui doit l'entendre de manière urgente. Il semble que cette voie de recours n'a quasiment jamais été utilisée par le passé et que son caractère « effectif » au sens de la CEDH soit discutable.
12. Le gouvernement maltais reconnaît la nécessité de réformer la procédure de mise en détention. Il est indispensable que Malte adopte une législation spécifique relative à la détention des migrants irréguliers afin de limiter sa durée et de clarifier la compétence des juridictions en la matière. Concernant les demandeurs d'asile, **la loi devrait n'autoriser la détention que de manière exceptionnelle** et sous le strict contrôle d'un juge ou d'une cour afin de respecter à la fois l'article 5 de la CEDH et les principes édictés par la Recommandation du Comité des Ministres. De manière alternative à la détention, Malte pourrait prévoir un système de liberté sous caution ou de centre ouvert.
13. J'invite les autorités maltaises à rapidement mettre en œuvre ces réformes compte tenu des conditions inadaptées dans lesquelles sont détenus les migrants, parfois depuis presque deux ans.

## **B. Conditions de détention**

14. Dans le cadre du processus d'amélioration de la prise en charge des migrants, Malte a entrepris de réhabiliter le centre Hal Far afin d'y accueillir la totalité des demandeurs d'asile et migrants irréguliers arrivant sur son territoire ou dans ses eaux territoriales. Force est de constater que cette structure a été conçue sans prendre en compte la potentialité de Malte en matière d'attrait des flux migratoires. C'est ainsi que depuis l'année 2002, les autorités sont dans l'impossibilité de placer les arrivants dans le seul centre d'accueil et ont donc été obligées de placer ces personnes dans d'autres lieux à titre provisoire. Or, comme c'est souvent le cas, le provisoire semble se prolonger et ce d'autant plus que le nombre des arrivants continue à être élevé. Les migrants sont donc détenus dans le centre Hal Far prévu à cet effet, dans différents centres gérés par la police mais aussi dans deux casernes militaires. Mes discussions sur les conditions de détention avec les ONG et les autorités, notamment avec l'Ombudsman, ont confirmé mes préoccupations. J'ai ainsi visité le centre de détention Hal Far et la base militaire Hal Safi à proximité de l'aéroport de Malte.
15. Ma visite dans les casernes militaires Hal Safi m'a permis de constater que **l'établissement est totalement inapproprié** pour héberger convenablement plus de deux cent personnes. Les migrants résident soit dans des anciennes baraques, précédemment affectées à l'hébergement de soldats, soit dans un ancien garage militaire en tôle ondulée. Chacune des pièces des baraques accueille entre 10 et 15 personnes, obligeant les familles de migrants à construire des structures de fortune à l'aide de draps, afin d'obtenir un minimum de vie privé. L'accès à l'extérieur se limite pour eux à une heure de « récréation » qui leur est accordée plus ou moins régulièrement dans un espace en terre de la taille d'un demi-terrain de football entouré de fil barbelé. Les

personnes qui sont détenues dans l'autre partie de la caserne, bénéficient d'un espace de vie plus grand mais en échange de quoi ils doivent loger à 60 dans un hangar en tôle. Cet abri est, de l'aveu même des autorités rencontrées, « un four à micro-onde en été et un réfrigérateur en hiver ». De plus, il semble que, par le passé, la situation était encore plus dramatique, le centre ayant accueilli jusqu'à 320 personnes en novembre 2002, obligeant nombre de migrants à loger en plein hiver dans des tentes. Il faut noter que la moitié de migrants qui sont à l'heure actuelle détenus au centre de Hal Safi le sont depuis plus d'un an maintenant et que l'on ne peut donc pas parler de situation provisoire. Selon les informations que j'ai pu collecter, les personnes atteintes de maladies contagieuses ponctuelles ne sont pas suffisamment séparées des autres migrants, ce qui rend le risque de propagation des maladies beaucoup plus important. Ainsi les difficiles conditions de détention ajoutées à l'absence d'activités et au confinement prolongé ont conduit au moins quinze migrants à suivre un traitement psychologique. Enfin les conditions de détention dans l'ensemble de la caserne sont rendues d'autant plus difficile qu'à l'entassement des migrants s'ajoute la dégradation des installations sanitaires, inadaptées au nombre de personnes les utilisant.

16. Dans ce tableau plutôt noir, je tiens tout de même à souligner que les lieux semblent malgré tout correctement entretenus et que le personnel militaire, bien que n'ayant pas été formé à la gestion d'un centre de détention pour migrants, est dévoué et conscient du caractère humain de sa mission. Ainsi, la base est divisée en différentes « sections » dans lesquelles une répartition est faite, autant que faire se peut, en fonction des origines des migrants et de leur situation familiale.
17. Les conditions rencontrées dans le centre Hal Far, qui est lui géré par les forces de police, sont en grande partie similaires en matière de **surpopulation** et de **promiscuité**, d'**absence d'activités** mais aussi de **salubrité**. J'ai pu constater que les personnes détenues dans ce centre vivaient, elles aussi, de façon entassée et que le centre était dénué de structures adéquates à l'accueil et à la récréation d'un nombre si important de détenus. A la lumière de mes rencontres et à la lecture de différents rapports sur la question<sup>4</sup>, on peut considérer que le constat que j'ai pu faire sur les mauvaises conditions de détention des migrants peut être étendu à l'ensemble des sites où sont retenus les migrants.
18. Mes visites m'ont également permis d'observer que l'état émotionnel d'un certain nombre de migrants était perturbé. J'ai ainsi pu constater qu'il régnait une grande agitation chez les étrangers retenus au centre Hal Far, état qui fut décuplé à la vue d'un migrant menotté comme cela semble être la pratique habituelle parce qu'il revenait de l'extérieur du centre où il avait reçu des soins. Les migrants considèrent bien-sûr que cet usage des menottes, sur lequel je reviendrai plus loin, a un caractère humiliant.
19. La situation générale est d'autant plus choquante qu'elle n'est **aucunement comparable à celle de la prison** de Corradino, où les prisonniers bénéficient de conditions tout à fait correctes.

---

<sup>4</sup> Voir notamment le rapport de l'Ombudsman sur le sujet inclus dans son rapport annuel 2002 ou l'étude réalisée en juillet 2003 par le Maltese Jesuit Refugee Service.

20. Finalement, tout ceci est rendu encore plus insupportable pour les migrants en raison de leur maintien en détention jusqu'à leur expulsion ou l'obtention d'un statut de protection. Ces procédures prennent en général plusieurs mois et peuvent aller pour certains jusqu'à plusieurs années. Il est donc nécessaire que les autorités maltaises **rendent acceptables les conditions de détention** de manière urgente en attendant qu'une réforme plus globale soit mise en œuvre. Ces améliorations des conditions passent notamment par une diminution de la surpopulation et un accès plus important à des espaces de liberté surveillée **afin que les migrants soient au moins traités dans des conditions similaires à celles des prisonniers.**

### C. Longueur de la procédure

21. Lors de ma visite, j'ai pu constater que le Commissaire aux réfugiés, organe de première instance dans la procédure d'asile, donnait toute l'attention nécessaire aux demandeurs d'asile. Il est tout à l'honneur de Malte de constater que la **proportion de statuts de réfugiés et de protection humanitaire accordés est largement supérieure** aux pratiques de nombre de pays européens. La procédure n'est donc pas par elle-même en question. En revanche, il semble indispensable qu'elle soit accélérée afin de réduire au maximum la durée de la détention des demandeurs d'asile.
22. La réforme nécessaire s'entend donc en matière de rapidité du traitement des dossiers. La procédure ne serait pas excessivement longue, si elle ne conditionnait pas la détention des demandeurs d'asile.
23. Il apparaît qu'un certain nombre de fonctionnaires ont reçu une formation dans le but de pouvoir aider de façon sporadique le bureau du Commissaire aux réfugiés qui se compose du Commissaire, d'un juriste et de 3 personnes administratives. Cette démarche, bien que louable et pouvant être utile en cas de besoins ponctuels, ne peut être suffisante. Il est donc nécessaire que les autorités maltaises fournissent aux organes compétents en matière d'asile – Commissaire aux réfugiés et Conseil d'appel des réfugiés – un **personnel permanent plus important** afin de leur permettre de **prendre des décisions plus rapidement** tout en continuant à accorder le temps nécessaire à l'écoute et l'analyse des dossiers.
24. De plus, si une réforme est mise en œuvre, il pourrait être intéressant de réfléchir à la possibilité de modifier la loi sur les réfugiés notamment dans son article 7 (2) qui permet au gouvernement de faire appel d'une décision positive du Commissaire aux réfugiés - même si, pour le moment, cette possibilité n'a jamais été utilisée dans les faits - et de s'assurer de l'application effective de l'article 7 (5) prévoyant une aide juridictionnelle pour les requérants devant le Conseil d'appel des réfugiés. Enfin, il serait souhaitable que **les décisions de ce Conseil soient plus explicites**. En effet, j'ai été surpris de constater que la plupart de ces « décisions » consistaient en une simple lettre ne comprenant aucun exposé des motifs et se limitant parfois à une seule phrase.



## D. Autres sujets de préoccupation

### 1. *Menottes passées aux migrants*

25. Lors de ma visite dans les centres de détention pour migrants, j'ai pu être le témoin direct d'une pratique dénoncée avec force par les membres des organisations non-gouvernementales et les migrants eux-mêmes. Les autorités policières comme militaires **passent systématiquement les menottes aux migrants** lorsqu'ils sont amenés à l'hôpital pour y être soigner. Ayant exprimé mon étonnement et mon désaccord, il m'a été expliqué d'une part qu'un certain nombre de membres du personnel hospitalier aurait exprimé le souhait de voir ces patients menottés et que d'autre part les policiers, tout comme les soldats, avaient reçu des instructions de leur hiérarchie sur ce point et qu'ils ne pouvaient donc pas y déroger sous peine de sanctions. Je tiens à rappeler que les migrants, qu'ils soient ou non demandeurs d'asile, n'ont commis aucun acte criminel. Il est donc nécessaire que les autorités maltaises remédient de manière urgente à cette situation en n'autorisant le **recours aux menottes qu'en cas de stricte nécessité** et uniquement quand la sécurité du migrant ou du personnel l'exige.

### 2. *Accès à l'éducation des enfants migrants*

26. La loi maltaise prévoit que les enfants peuvent bénéficier d'une scolarisation gratuite jusqu'à l'âge de 16 ans. Il semble malheureusement que dans la pratique cette scolarisation ne soit pas automatique pour les mineurs migrants accompagnés. Dans le cadre du Comité des migrants illégaux, le Service éducation décide du placement des enfants dans les écoles publiques. Ce Comité est présidé par le Secrétaire permanent du Ministère de la Justice et de l'Intérieur et comprend des représentants de l'Etat mais aussi des principales ONG. Toutefois, les démarches d'inscription des enfants migrants sont entreprises par certaines ONG et nécessitent plusieurs mois de procédure. Compte tenu que la majorité des familles est détenue dans des centres gérés par l'armée, il est ainsi nécessaire d'obtenir des autorisations auprès de plusieurs administrations (autorisation de sortie du centre, accord de l'école, etc.) afin de permettre à un enfant d'avoir accès à l'école. Lors de ma visite dans le centre Hal Safi, j'ai d'ailleurs rencontré une camerounaise de 10 ans et un arménien de 15 ans, tous deux présents dans le centre depuis plus de 6 mois, qui n'étaient toujours pas scolarisés. Les autorités maltaises doivent de toute urgence prendre les mesures nécessaires pour **assurer que l'administration entreprendra les démarches nécessaires** pour que ces enfants puissent se rendre à l'école dans le délai le plus bref possible après leur arrivée.

## E. Conclusions

27. La presse maltaise, de façon parallèle à ma visite, s'est faite l'écho des autorités concernant les coûts importants qu'engendre la mise en détention des migrants. Il est évident qu'une telle politique entraîne à la fois des coûts financiers mais aussi humains sans pour autant résoudre le problème à long terme. En même temps, il convient de reconnaître qu'il est extrêmement difficile pour Malte d'entreprendre une politique migratoire cohérente sans un engagement dans le même sens de ses voisins membres de l'Union européenne. De ce fait, il faut espérer que la prochaine entrée de Malte dans l'Union permettra une meilleure prise en compte de la question. Enfin, le règlement du problème passe par un dialogue soutenu avec les pays d'origine ou de transit, et notamment ceux d'Afrique du Nord.

## II. ARRIERE D'AFFAIRES DE LA JUSTICE

28. Bien que conscient du problème, le système judiciaire maltais accumule un **très fort arriéré d'affaires** principalement dans le domaine civil. Cette accumulation a bien évidemment pour conséquence un allongement du délai de procédure. Des lenteurs surviennent également en matière pénale même si, en règle générale, les affaires criminelles les plus contestées sont décidées dans un délai de deux à trois ans. Pour les affaires décidées devant les jurés de la Cour criminelle, au lieu de la Cour des magistrats, la moyenne approche les quatre ans.
29. Il est tout à l'honneur des autorités maltaises d'avoir mis en œuvre un certain nombre de réformes afin d'accélérer les procédures permettant la réduction de 18 % de l'arriéré d'affaires au cours de ces 5 dernières années. Malte envisage, par exemple, de rendre obligatoire l'arbitrage dans un certain nombre d'affaires. Les changements sont conçus afin de diminuer le champ d'intervention de l'ordre judiciaire. Pour autant, je considère que la priorité doit d'abord être de **renforcer le nombre de juges et de magistrats**, seule garantie d'une justice équitable dans des délais raisonnables. Ceci est d'autant plus nécessaire, si Malte met en œuvre les propositions concernant l'intervention d'un juge<sup>5</sup> aux fins de contrôler la légalité de la détention des migrants.

## III. CENTRES DE DETENTION

30. Je tiens tout d'abord à noter que la visite des cellules du palais de Justice de La Valette m'a permis de constater qu'elles sont désormais exclusivement destinées à accueillir des personnes devant être jugées dans la journée et ne servent plus, comme par le passé, à accueillir des détentions prolongées.
31. Concernant la prison de Corradino, les **efforts entrepris par les autorités maltaises sont là aussi à souligner**. Une nouvelle aile de la prison a récemment été ouverte et les détenus y sont transférés progressivement. Chaque détenu bénéficie ainsi de sa propre cellule et le traitement qui est accordé aux personnes incarcérées semble tout à fait satisfaisant. Les mêmes éloges doivent être faits concernant le bâtiment destiné aux mineurs où ces derniers bénéficient de toute l'attention nécessaire et d'un lieu adapté à leur détention. La seule réserve concerne les cellules attribuées aux **criminels nécessitant une attention particulière**, et notamment les délinquants sexuels. Ces personnes sont gardées à l'écart des autres détenus pour éviter tout risque de violence et d'agression, chose fréquente dans le milieu carcéral. Alors qu'une grande partie de la nouvelle aile de la prison est actuellement vide, ces personnes sont maintenues en détention dans des cellules **sans lumière directe** et où règne une **forte humidité**. J'invite donc les autorités maltaises à faire rapidement **transférer ces personnes dans des cellules disponibles** où la qualité de vie est meilleure et à fermer ou à rénover cette partie de la prison.

---

<sup>5</sup> La notion de « juge » s'entend ici dans l'acception la plus large et ne tient pas compte de la distinction maltaise entre juge et magistrat.

## OBSERVATIONS FINALES ET RECOMMANDATIONS

32. Malte peut à juste titre être considérée comme un pays qui adhère de longue date aux valeurs des droits de l'Homme et les autorités maltaises ont une volonté résolue pour assurer un respect toujours plus effectif des droits fondamentaux. Les échanges de vues que j'ai pu tenir au cours de ma visite avec différents dirigeants maltais m'ont convaincu que les défis, et notamment celui de l'immigration, auxquels fait face aujourd'hui la société maltaise seront relevés avec détermination. Afin d'appuyer leur ferme détermination et les assister dans la poursuite de leurs objectifs, le Commissaire, conformément à l'article 8 de la Résolution (99) 50, recommande ce qui suit :

- 1) Adopter une loi garantissant aux demandeurs d'asile que le recours à la détention ne sera fait que de manière exceptionnelle et sous le contrôle de l'autorité judiciaire en conformité avec la Recommandation Rec(2003)5 du Comité des Ministres ;
- 2) Assurer que l'aide juridictionnelle est accordée aux demandeurs d'asile lors de la procédure d'appel, comme le prévoit la loi et prendre les mesures nécessaires pour que le Conseil d'appel des réfugiés adopte des décisions motivées en fait et en droit ;
- 3) Mettre en place un système alternatif à la détention des demandeurs d'asile ;
- 4) Assurer que le maintien en détention des migrants irréguliers ne se prolonge pas de façon indéfinie ;
- 5) Prendre toutes les mesures nécessaires afin de garantir des conditions dignes de détention dans l'ensemble des centres où les migrants sont retenus, notamment en ce qui concerne l'accès au monde extérieur, la surpopulation et la salubrité des installations ;
- 6) Assurer que les organes de traitement des demandes d'asile bénéficieront dans les plus brefs délais d'un personnel adéquat et permanent afin d'accélérer le traitement des dossiers ;
- 7) N'autoriser le recours aux menottes qu'en cas de stricte nécessité lorsque les migrants doivent se rendre hors du centre de détention ;
- 8) Assurer que les procédures de scolarisation des enfants migrants soient prises en charge par l'administration et qu'elles se fassent dans les plus brefs délais après l'arrivée de l'enfant ;
- 9) Adopter les mesures appropriées afin de permettre une diminution de l'arriéré des affaires tout en assurant une bonne justice, notamment, si cela est nécessaire, en augmentant le nombre de juges et de magistrats ;

10) Transférer les détenus de Corradino nécessitant une attention particulière vers une partie de la prison offrant de meilleures conditions de détention ;

11) Signer et ratifier le troisième protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, ainsi que la Charte sociale européenne révisée ;

33. Conformément à l'article 3 f) de la Résolution (99) 50, le présent rapport est adressé au Comité des Ministres et à l'Assemblée Parlementaire.

## ANNEXE AU RAPPORT

Le Commissaire aux Droits de l'Homme a décidé d'annexer à son rapport les commentaires suivants du Gouvernement maltais, soumis lors de la présentation du rapport au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe par l'Ambassadeur Joseph Licari, Représentant permanent de Malte auprès du Conseil de l'Europe, en date du 12 février 2004.

---

### COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS DES AUTORITES MALTAISES CONCERNANT LE RAPPORT DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME SUR SA VISITE A MALTE

Je voudrais commencer par remercier le Commissaire aux droits de l'Homme pour son rapport et pour les expressions de gratitude aux différentes autorités gouvernementales rencontrées à Malte « pour leur grande disponibilité, ouverture et collaboration exemplaire ».

J'apprécie également la conclusion du Commissaire avançant que « Malte peut à juste titre être considérée comme un pays qui adhère de longue date aux valeurs des droits de l'Homme et les autorités maltaises ont une volonté résolue pour assurer un respect toujours plus effectif des droits fondamentaux » (paragraphe 32).

Le Commissaire note qu'à Malte :

- « les activités du Conseil de l'Europe étaient bien connues et suivies de près par l'ensemble des acteurs institutionnels » (paragraphe 1) ;
- le mérite pour les importantes réformes en matière de droits de l'homme entreprises récemment « doit d'abord [aller] aux autorités nationales qui ont adopté une approche pragmatique conjuguée avec une forte volonté d'améliorer la protection des droits fondamentaux » (paragraphe 2) ;
- tout à leur honneur, les autorités maltaises ont « mis en œuvre un certain nombre de réformes afin d'accélérer les procédures [judiciaires] permettant la réduction de 18 % de l'arriéré d'affaires au cours de ces cinq dernières années » (paragraphe 29) et ;
- « les efforts entrepris par les autorités maltaises sont là aussi à souligner ... Chaque détenu bénéficie ainsi de sa propre cellule et le traitement qui est accordé aux personnes incarcérées semble tout à fait satisfaisant. Les mêmes éloges doivent être faits concernant le bâtiment destiné aux mineurs où ces derniers bénéficient de toute l'attention nécessaire et d'un lieu adapté à leur détention. » (paragraphe 31).

## **Immigrants illégaux**

Dans son rapport, le Commissaire souligne le problème des immigrants illégaux. Il reconnaît qu'une politique appropriée, tout en entraînant des coûts financiers et humains, ne peut résoudre le problème à long terme (paragraphe 27). Il reconnaît également que :

« Il est extrêmement difficile pour Malte d'entreprendre une politique migratoire cohérente sans un engagement dans le même sens que ses voisins membres de l'Union européenne. De ce fait, il faut espérer que l'entrée prochaine de Malte dans l'Union permettra une meilleure prise en compte de la question. Enfin, le règlement du problème passe par un dialogue soutenu avec les pays d'origine ou de transit, et notamment ceux d'Afrique du Nord » (paragraphe 27).

Le problème de l'immigration illégale à Malte est le résultat de sa situation géographique. L'île est comprise entre la Sicile, au Nord et la Libye et la Tunisie au Sud. Des bateaux remplis d'immigrants irréguliers quittent les côtes nord-africaines en direction de la Sicile. Parfois, les conditions climatiques ou de navigation les portent à Malte. Le pays a une superficie d'environ 320 kilomètres carré et une population de 400 000 habitants. Avec 1250 habitants au kilomètre carré, c'est le pays le plus dense d'Europe.

Seulement pour l'année 2002, environ 1700 immigrants irréguliers sont arrivés sur l'île, ce qui représente environ 0,4% de sa population. C'était une situation d'urgence nationale pour laquelle le pays était mal préparé. Les chiffres équivalent à 40 000 pour une population de 10 millions d'habitants ou à 240 000 pour un pays de 60 millions d'habitants.

Le Commissaire reconnaît dans son rapport que, il est tout à l'honneur de Malte d'accorder des protections humanitaires et le statut de réfugiés dans des proportions plus importantes que la plupart des pays européens (paragraphe 21). Il reconnaît également que la Loi sur les réfugiés (2000) crée de nouvelles institutions - le Commissaire aux réfugiés et le Conseil d'appel des réfugiés - et donne « aux réfugiés un droit à des documents leur permettant de voyager, d'être relâchés à la reconnaissance de leur statut et d'accéder à l'aide sociale ainsi que de travailler ». Il note qu'« en décembre 2001 Malte a retiré la quasi-totalité de ses réserves à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951 » et qu'en décembre 2002 Malte a décriminalisé l'entrée sans titre sur son territoire (paragraphe 4).

Toutefois, le Commissaire critique le fait (paragraphe 9 à 13) que toute personne, entrant irrégulièrement à Malte, est détenue même s'il/elle demande l'asile. Il recommande que les demandeurs d'asile soient relâchés lors du dépôt de la demande. Le gouvernement maltais apprécie les commentaires du Commissaire, mais ne considère pas qu'il est dans l'intérêt national de Malte de changer sa politique de détention. Si les 2000 personnes entrées illégalement à Malte au cours des deux dernières années avaient été immédiatement relâchées, ils auraient causé des perturbations sur le marché du travail et des problèmes importants quant à leur hébergement.

Le gouvernement a agi avec modération et de façon humaine, et dans l'intérêt national, en accordant une protection à 500 personnes qui furent relâchées, et en renvoyant 1300 clandestins dans leur pays d'origine (le coût considérable de cette opération ayant été couvert par le Ministre des finances) parce qu'ils ne remplissaient pas les critères de protection.

De plus, le Commissaire recommande que dans certains cas les immigrants détenus devraient bénéficier d'une voie de recours pour contester leur détention (paragraphe 11). Le gouvernement accepte cette recommandation. Il a, à ce titre, publié un projet de loi pour

permettra toute personne détenue dans un centre pour étrangers de demander sa libération au Conseil d'appel des réfugiés (institué en décembre 2002) si elle considère qu'elle a été détenue pour une période excessive (voir *Malta Government Gazette*, 27 janvier 2004).

En ce qui concerne les conditions de détention (paragraphe 14 à 20), le Commissaire souligne que la caserne Hal Safi, tenue par les militaires, et le centre Hal Far, dirigé par la police, sont correctement entretenus et que le personnel « bien que n'ayant pas été formé à la gestion d'un centre de détention pour migrants, est dévoué et conscient du caractère humain de sa mission » (paragraphe 16). Toutefois, il critique les centres pour leurs insuffisances : ils sont surpeuplés et certaines parties sont trop chaudes en été et trop froides en hiver ; les détenus n'ont pas assez d'accès à l'extérieur et sont menottés lors des sorties hors des centres.

Le Commissaire recommande des améliorations dans les conditions de détentions des immigrants illégaux pour leur permettre « d'être au moins traité d'une façon similaire aux prisonniers » (paragraphe 20). Cela serait souhaitable mais, les ressources financières étant limitées, le gouvernement maltais ne considère pas nécessaire de sacrifier d'autres projets plus prioritaires pour le pays afin de construire un nouveau centre de détention pour immigrants.

Toutefois, le gouvernement a réussi à réduire l'ampleur du problème. En décembre 2002, il y avait 900 immigrants détenus. Lors de la visite du Commissaire à Malte en octobre 2003, ils étaient 550. Actuellement, leur nombre a été réduit à 240. De plus, le gouvernement fournit déjà un hébergement à 100 personnes dans des centres ouverts. La surpopulation sera d'autant plus réduite que le traitement des demandes d'asile se fera avec célérité grâce au renforcement du personnel compétent pour traiter les dossiers et que les clandestins seront rapatriés. Même s'il semble difficile pour la police de ne plus faire usage des menottes, des moyens seront trouvés pour rendre la pratique plus acceptable.

Finalement, je voudrais souligner que le Ministre maltais de l'Intérieur, Dr Tonio Borg, a rendu public le rapport du Commissaire lors d'une conférence de presse à Malte le 9 février 2004. Il a aussi exprimé son intention d'utiliser le rapport pour renforcer les engagements du gouvernement pour garantir les droits de l'Homme et protéger les intérêts nationaux.